

Tilburg University

De begrotingsvoorbereiding bij het Rijk

van Braband, W.J.

Publication date:
1989

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Braband, W. J. (1989). *De begrotingsvoorbereiding bij het Rijk*. (Research memorandum / Tilburg University, Department of Economics; Vol. FEW 406). Unknown Publisher.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

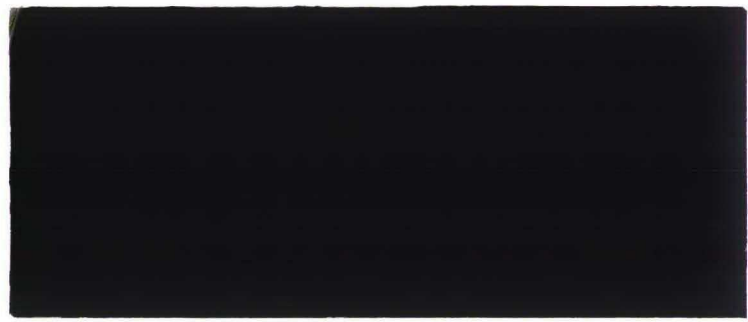
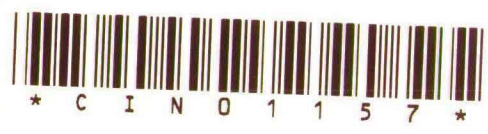
CBM

CBM
R

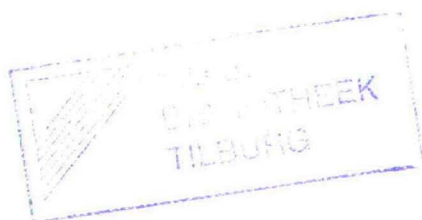
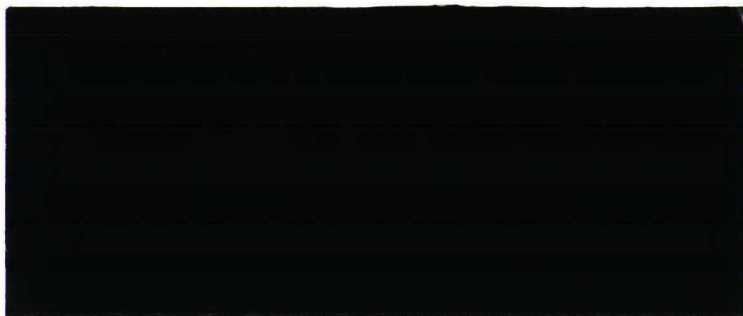
7626
1989
406

UNIVERSITY
ALEX
UNIVERSITEIT
BRABANT

POSTBOX 90153
5000 LE TILBURG
THE NETHERLANDS



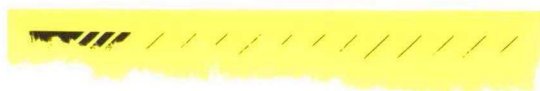
DEPARTMENT OF ECONOMICS
RESEARCH MEMORANDUM



DE BEGROTINGSVOORBEREIDING BIJ
HET RIJK

Drs. W.J. van Braband

FEW 406



DE BEGROTINGSVOORBEREIDING BIJ HET RIJK

drs. W.J. van Braband

<u>Inhoudsopgave</u>	<u>blz.</u>
§ 1. Het formele schema voor de procedure van de begrotingsvoorbereiding	4
1.1. De aanwijzingen of aanschrijvingen van de Minister van Financiën	5
1.2. Het opstellen van de ontwerpbegrotingen bij de vakdepartementen	6
1.3. Het begrotingsonderzoek bij Financiën en het bilaterale overleg	7
1.4. De besluitvorming in de ministerraad over de uitgaven	9
1.5. Gereedmaking van de begrotingsontwerpen voor de Raad van State en advisering door de Raad van State	10
1.6. Resterende beslissingen van de ministerraad (gedurende tweede helft augustus)	11
§ 2. Variaties op het algemene schema van de begrotingsvoorbereiding	12
2.2. De periode van de streefcijferprocedure	18
2.2. De periode van de meerjarencijfers	26
2.3. De periode van de kaderbriefprocedure	32
§ 3. Enkele van de grote operaties	38
§ 4. Positie van CAFEZ bij de begrotingsvoorbereiding	41

DE BEGROTINGSVOORBEREIDING BIJ HET RIJK

In dit Research Memorandum behandelen we de eerste fase van de zogenaamde begrotingscyclus, namelijk de begrotingsvoorbereiding op de departementen. De volledige cyclus omvat, behalve deze fase, de begrotingsbehandeling in het parlement (fase 2), de begrotingsuitvoering door de departementen (fase 3) de externe controle op de begrotingsuitvoering door de Algemene Rekenkamer (fase 4) en tenslotte de afwikkeling in het parlement (fase 5).

De fasen 1 en 2 kunnen samen worden aangeduid als die van de begrotingsopstelling, de uitvoering volgt daarna als fase 3, en de fasen 4 en 5 zijn samen te vatten als begrotingsafsluiting. In onderstaand schema zijn deze fasen bijeengebracht. Daarbij is per fase tevens aangegeven waar de activiteit plaats heeft.

I. Begrotingsopstelling

- Begrotingsvoorbereiding (fase 1) ministerraad en departementen
- Begrotingsbehandeling (fase 2) parlement

II. Begrotingsuitvoering (fase 3) departementen en ministerraad

III. Begrotingsafsluiting

- Externe controle
Rekenkamer (fase 4) rekenkamer (onafhankelijke controleur)
- Parlementaire
afwikkeling (fase 5) parlement

De fase van de begrotingsvoorbereiding, waartoe we ons thans beperken, vangt aan in november/december van het jaar t-2 met de zogenaamde formele of technische begrotingsaanschrijving door de Minister van Financiën en eindigt op de Derde Dinsdag van September van het jaar t-1 met de indiening bij het parlement. De initiële begroting - dat is de oorspronkelijk ingediende begroting, te onderscheiden van de suppletoire of aanvullende begrotingen, die gewoonlijk in de loop van het jaar t blijken nodig te zijn - heeft dus een voorbereidingstijd van ca. 10 maanden.

De voorbereiding van begrotingen - initiële zowel als suppletoire - geschiedt voornamelijk bij de vakdepartementen, zij het dat ook de ministerraad hierbij een belangrijke rol speelt, terwijl aan de Minister van Financiën de algehele coördinatie is toebedeeld (C.W. art.8 en 27). Deze coördinatie is niet alleen van formele aard (vormgeving en tijdschema), maar ook inhoudelijk. Het laatste verwijst zowel naar de cijfermatige inhoud als naar de beleidsinhoud, dat wil zeggen naar de algemene beleidscoördinatie of anders gezegd: naar de zorg voor de interne samenhang in het beleid. Een en ander zal in het onderstaande nader verduidelijkt worden. Voor het moment beperken we ons tot de mededeling dat de Minister van Financiën de formele coördinatie heeft gedelegeerd aan de Directie Begrotingszaken en de materiële coördinatie aan de Inspectie der Rijksfinanciën. Deze beide dienstonderdelen zullen we overigens niet alleen in de fase van de begrotingsvoorbereiding herhaaldelijk tegenkomen, maar ook in die van de begrotingsuitvoering. In beide fasen geven ze gestalte aan het toezicht van de Minister van Financiën, gebaseerd op artikel 27 C.W.

Voor een goed begrip van de gang van zaken in de fase van de begrotingsvoorbereiding is het van belang dat we ons realiseren dat er tussen de vakdepartementen enerzijds en het Ministerie van Financiën anderzijds een verschil in gerichtheid bestaat, welke voortvloeit uit een verschil in specifieke functie en de daarbij behorende individuele verantwoordelijkheden van de betreffende ministers.

Terwijl de algemene functie van een minister is het voeren van een beleid, is de specifieke functie gedifferentieerd naar beleidsterrein. Het beleidsterrein van de Minister van Financiën is echter van geheel andere aard dan dat van de vakminister. Hij heeft namelijk de zorg voor het financiële aspect van het geheel, hetgeen hem onvermijdelijk in aanraking brengt met de onderdelen waarvoor zijn ambtgenoten verantwoordelijkheid dragen. Deze laatste zijn elk gespecialiseerd op een vrij duidelijk afgebakend beleidsterrein, waarvoor zij de benodigde financiële middelen bepleiten bij de Minister van Financiën. Vandaar dat de rol van de vakminister is aan te duiden als die van pleiter en die van de Minister van Financiën als die van coördinator.

Overigens is het zo dat de vakminister weliswaar als pleiter optreedt tegenover de Minister van Financiën en in de ministerraad, maar ten opzichte van zijn eigen departement vervult hij de rol van coördinator. Ook

de beleidsambtenaren (hoofden van beleidsdirecties) binnen het vakdepartement spelen een dubbelrol: naar beneden in de hiërarchie coördineren ze, naar boven pleiten ze.

De coördinatorrol verdient nader te worden toegelicht. Er zijn hierbij twee aspecten te onderscheiden (maar niet altijd te scheiden): de financiële coördinatie en de beleidsmatige coördinatie.

Wanneer we spreken van coördinatoren versus pleiters, dan hebben we de financiële coördinatie op het oog. Deze bestaat in de fase van de begrotingsvoorbereiding uit het afwegingsvraagstuk (waarover aanstonds meer). In de fase van de begrotingsuitvoering ligt het accent in sterke mate op de begrotingsbewaking, dat wil zeggen de zorg dat de uitvoering zo veel mogelijk geschiedt overeenkomstig de oorspronkelijk ingediende begroting. Voor zover er daarbij overschrijdingen optreden, komt ook het afwegingsvraagstuk weer om de hoek kijken.

Bij de begrotingsvoorbereiding bestaat het afwegingsvraagstuk uit twee deelproblemen: hoe wegen we uitgaven af tegen belastingen en, wanneer de belastingdruk eenmaal is vastgesteld, het afwegen van de uitgaven onderling (prioriteitenstelling).

De beschrijving van het proces van begrotingsvoorbereiding zal dus moeten aangeven hoe deze afwegingsproblemen in feite worden opgelost.

De beleidsmatige coördinatie binnen het geheel van de rijksdienst behoort in beginsel wél tot de interesse van de Minister van Financiën, al was het alleen maar omdat ongecoördineerd beleid de effectiviteit en efficiëncy van het beleid negatief beïnvloedt (door bijvoorbeeld overlappingsen of lacunes) en daardoor ook de afweging verstoort. Maar de beleidsmatige coördinatie staat in de praktijk bij hem niet voorop. Deze behoort meer tot de zorg van de afzonderlijke vakministers (binnen hun departement) en voor zover het gaat om interdepartementale afstemmingsproblemen tot die van de Minister-President.

We zullen daarom onze hoofdaandacht richten op de financiële coördinatie, dus op het afwegingsvraagstuk. Het ligt daarbij voor de hand dat dit vraagstuk gemakkelijker oplosbaar is in tijden van economische groei wanneer de belastingopbrengsten ieder jaar toenemen, zodat er voor alle vakministers iets extra's inzit, dan in tijden waarin de collectieve sector - en dus ook de rijksoverheid - bezuinigingen moet aanbrengen. In het laatste geval neemt niet alleen de tegenstelling tussen de vakministers en

de Minister van Financiën toe, maar ook tussen de vakministers onderling. De politieke besluitvorming - dat wil zeggen de afweging - verloopt dan aanzienlijk moeizamer. Gebleken is dat er dan zelfs andere procedures nodig zijn, met name voor de fase van de begrotingsvoorbereiding. Vandaar dat we in dit hoofdstuk een uitdrukkelijk onderscheid aanbrengen in de begrotingsvoorbereiding in de jaren zestig en die in de jaren tachtig. Wel is het echter mogelijk een voor beide perioden geldend formeel schema voor deze fase te presenteren. We kunnen dan vervolgens aangeven welke afwijkingen daarvan in de verschillende perioden optreden.

Tot slot van deze inleidende beschouwing vestigen we de aandacht op een dienstonderdeel dat bij alle departementen aanwezig is en dat een belangrijke rol speelt zowel in de fase van de begrotingsvoorbereiding als in die van de begrotingsuitvoering. We bedoelen daarmee de afdeling Compabiliteit, die tegenwoordig wordt aangeduid als Centrale Afdeling Financieel-Economische Zaken (in het vervolg CAFEZ). Deze stafafdeling, rechtstreeks ressorterend onder de Secretaris-Generaal, heeft een gevarieerd en omvangrijk takenpakket. Binnen het vakdepartement vervult ze een functie die te vergelijken is met het Minister van Financiën ten opzichte van de vakdepartementen. Op de positie van CAFEZ zullen we nog uitvoerig terugkomen. Voor het moment volstaan we met de mededeling dat CAFEZ naar de beleidsdirecties (dus binnen het vakdepartement) de financiële coördinatie verzorgt, zowel de materiële als de formele coördinatie. Naar Financiën toe speelt CAFEZ evenwel een pleitersrol. Ook hier gaat het dus om een dubbelrol.

§ 1. Het formele schema voor de procedure van de begrotingsvoorbereiding

Dit schema omvat een zestal subfasen die we hieronder eerst zullen opsommen en vervolgens nader toelichten. Het zijn:

1. De aanwijzingen of aanschrijvingen van de Minister van Financiën.
2. Het opstellen van de ontwerp-begrotingen bij de vakdepartementen.
3. Het begrotingsonderzoek bij Financiën en het bilaterale overleg.
4. De besluitvorming in de Ministerraad over de uitgaven.
5. Gereedmaken van de wetsontwerpen voor de Raad van State.
6. De resterende beslissingen van de Ministerraad.

1.1. De aanwijzingen of aanschrijvingen van de Minister van Financiën

We noemden reeds de formele of technische begrotingsaanschrijving in november/december van het jaar t-2. Deze is afkomstig van de Directie Begrotingszaken en gaat, ondertekend door de Minister van Financiën, rechtstreeks naar de vakdepartementen, dat wil zeggen zonder de ministerraad te passeren. Het is een brief met een aantal voornamelijk formele voorschriften die bij de voorbereiding van de komende begroting in acht moeten worden genomen, bijvoorbeeld over bepaalde elementen van begrotingsinrichting, de procedures, het tijdschema, de wijze van indiening. Deze brief dient ter aanvulling op de voorschriften die als standaard gelden en die zijn opgenomen in de "Regeling inzake rijksbegrotingsvoorschriften".¹⁾

De enige aanwijzing in de formele begrotingsaanschrijving die een meer inhoudelijk karakter draagt, dat wil zeggen de begrotingsinhoud betreft, gaat over de prijsstijgingen die de vakdepartementen in hun ramingen mogen opnemen.

In februari van het jaar t-1 wordt de materiële begrotingsaanschrijving verzonden. Deze is geconcipteerd door de Inspectie der Rijksfinanciën. Het is een brief van de Minister van Financiën aan zijn ambtgenoten en heeft geheel betrekking op de begrotingsinhoud. De brief bevat in beginsel een tweetal elementen waaronder nadere besluitvorming in de ministerraad moet plaats hebben. Vandaar dat de materiële begrotingsaanschrijving niet rechtstreeks naar de vakdepartementen gaat, maar eerst naar de ministerraad. De bedoelde twee elementen hebben het karakter van een voorstel van de Minister van Financiën aan zijn collega's. Ze betreffen de vraag hoe groot het uitgavetotaal van de nieuwe rijksbegroting als geheel mag zijn, alsmede de verdeling van dat totaal over de onderdelen, met name over de departementen (maar binnen de departementen over een paar grote onderdelen, de zogenaamde homogene groepen).

De materiële begrotingsaanschrijving is een belangrijk document. De besluitvorming die op basis van dit stuk in de ministerraad plaats heeft, is bepalend voor de kwaliteit van de besluitvorming in het verdere verloop

1) De meest recente versie dateert van 26 maart 1986.

van de begrotingsvoorbereiding en daarmee tevens voor de uitkomsten daarvan, dat wil zeggen voor hetgeen er uiteindelijk in de in te dienen begroting komt te staan.

In paragraaf 2 zullen we op de materiële begrotingsaanschrijving nader ingaan. Deze is namelijk verschillend naar inhoud, al naar gelang we ons bevinden in een periode van budgettaire overvloed dan wel budgettaire schaarste (bezuiniging, ombuiging). Ook speelt daarbij een rol op welke wijze de voorstellen voor de komende begroting onder invloed staan van een meerjarig perspectief. Met name is van belang of de cijfers voor de komende jaren al dan niet een afspraakkarakter hebben, dat wil zeggen betrekking hebben op overeengekomen beleid. In verband met deze beide factoren (overvloed of schaarste, afspraak of vrijblijvende raming van ongewijzigd beleid) zullen we ten aanzien van de materiële begrotingsaanschrijving een drietal historische perioden onderscheiden waarin dit document naar inhoud en betekenis verschillend is geweest. Gemakshalve duiden we deze aan als de periode van de streefcijferbrief, de periode van de meerjarenafspraken, en de periode van de kaderbrief (1982 t/m heden). Hedentendage verschijnt de materiële begrotingsaanschrijving dus onder de naam "kaderbrief".

Nadat in de ministerraad op basis van de materiële begrotingsaanschrijving de eerste politieke besluitvorming over de nieuwe begroting heeft plaats gehad, gaat de brief naar de vakdepartementen. Daar vormt hij, samen met de formele begrotingsaanschrijving, het uitgangspunt voor het opstellen van de departementale ontwerpbegrotingen. Daarmee treedt subfase 2 in.

1.2. Het opstellen van de ontwerpbegrotingen bij de vakdepartementen

De besluitvorming in de ministerraad die hierboven genoemd werd, vindt meestal plaats in maart (van het jaar t-1). Als het kabinet moeilijk tot overeenstemming komt, kan het iets later worden. Tot 1 mei hebben de vakdepartementen dan de tijd om hun begrotingsontwerpen op te stellen die ze bij Financiën moeten indienen. Deze datum wordt echter vaak overschreden.

Binnen het vakdepartement speelt CAFEZ bij deze begrotingsvoorbereiding de rol van centrale coördinator. Deze afdeling produceert daartoe een interne begrotingsaanschrijving. Deze is gebaseerd op de aanschrijvingen

van Financiën en wordt aangevuld met de aanwijzingen van de eigen vakminister. De beleidsafdelingen gaan er vervolgens toe over de ontwerpbegroting voor hun beleidsterrein op te stellen en dienen deze in bij CAFEZ. Wat zij indienen wijkt dikwijls af van wat CAFEZ in de interne begrotingsaanschrijving heeft voorgesteld. CAFEZ onderzoekt deze verschillen en treedt daarna in overleg met de beleidsafdelingen. In dat overleg wordt een deel van de verschillen geëcarteerd. Daarbij gaat het vaak om verschillen van inzicht of opvatting inzake de ontwikkeling van factoren die aan de raming ten grondslag liggen bijvoorbeeld over het aantal in dat jaar te verwachten studenten bij het universitair onderwijs.

De beleidsafdelingen nemen tegenover CAFEZ de positie van pleiter in. Ze beschikken over aanzienlijk meer specialistische kennis van het beleidsterrein dan hun tegenspeler die als financiële coördinator optreedt en als zodanig de problemen meer als generalist benadert. We mogen hieruit overigens niet te snel concluderen dat CAFEZ qua kennis niet voldoende toegerust is om aan de beleidsafdelingen tegenspel te bieden. Tegenover de voorsprong aan specialistische kennis bij de beleidsafdelingen staat dat een generalistische benadering op hoofdzaken geconcentreerd is en veel minder last heeft van "bedrijfsblindheid".

Voor zover er tussen CAFEZ en de beleidsafdelingen meningsverschillen (conflicten) blijven bestaan, worden deze neergelegd in een interne hangpuntennota die ter beslissing wordt voorgelegd aan de eigen vakminister. Deze voert in aanwezigheid van de Secretaris-Generaal en hoofd CAFEZ nadere besprekingen met de betreffende beleidsafdelingen en doet vervolgens een uitspraak in de geschilpunten. De beleidsafdelingen verwerken deze in hun ontwerpbegroting, CAFEZ voegt deze ontwerpen samen en stuurt ze als departementale ontwerpbegroting door naar Financiën.

De geschetste gang van zaken binnen het vakdepartement is - zoals uit het onderstaande zal blijken - vrijwel identiek aan de procedure zoals die tussen Financiën en het vakdepartement wordt gevolgd.

1.3. Het begrotingsonderzoek bij Financiën en het bilaterale overleg

Het begrotingsonderzoek bij Financiën houdt in dat deze beziet in hoeverre de vakdepartementen een begrotingsontwerp hebben ingeleverd dat

spoort met de formele en materiële begrotingsaanschrijving. Daarmee corresponderen het formele en het materiële begrotingsonderzoek. Het formele begrotingsonderzoek gaat na in hoeverre de vorm- en procedurevoorschriften zijn nageleefd en ligt in handen van de Directie Begrotingszaken. Het materiële begrotingsonderzoek gaat inhoudelijk te werk en wordt uitgevoerd door de Inspectie der Rijksfinanciën.

De verschillen worden grondig doorgesproken in bilateraal overleg. Meestal vindt er daarbij enige accommodatie plaats. Het bilateraal overleg geschiedt in twee of drie étappes. Eerst op middelbaar ambtelijk niveau: de Inspectie der Rijksfinanciën met CAFEZ. Aangezien Financiën er belang bij heeft dat CAFEZ op de vakdepartementen een sterke positie inneemt, is aan de Inspectie der Rijksfinanciën het voorschrift opgelegd dat men zich niet rechtstreeks in verbinding stelt met de beleidsafdelingen maar met CAFEZ. De Inspectie heeft echter ook een ander belang. Ze is voor haar functioneren in sterke mate aangewezen op de beleidsafdelingen, met name voor wat betreft de informatievoorziening over het betreffende beleidsterrein. Ze wenst dus met deze beleidsafdelingen een goed contact te onderhouden. Dit plaatst haar in de verleiding om af en toe ook eens 'iets terug te doen', bijvoorbeeld ondershands (via de telefoon) toch rechtstreeks met de beleidsafdelingen in vertrouwelijk contact te treden ten einde aldus een bepaald voorstel "voor te koken". Daarmee handelt men dus in strijd met het voorschrift van de Minister van Financiën. Het onttrekt zich echter aan de waarneming na te gaan in hoeverre deze handelwijze vaak voorkomt.

De tweede étappe in het bilateraal overleg speelt zich af tussen de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting (Financiën) en de Secretaris-Generaal of Directeuren-Generaal van het vakdepartement. Zij buigen zich over de conflicten die op middelbaar ambtelijk milieu niet tot oplossing konden worden gebracht.

Meestal wordt het zinvol geacht hieraan nog bilateraal overleg op politiek niveau toe te voegen, al is dit geen noodzakelijk onderdeel van de procedure. Als de conflicten reeds op ambtelijk niveau zijn opgelost, is deze derde étappe niet nodig. Maar zo dat niet het geval is, kan rechtstreeks overleg tussen de Minister van Financiën en de vakminister wenselijk zijn.

Het bilateraal overleg in zijn geheel mondt meestal uit in een brief van de Minister van Financiën aan de ministerraad, de zogenaamde hangpuntennota.¹⁾ Deze bevat twee elementen: enerzijds de resterende hangpunten uit het bilaterale overleg, anderzijds de voorstellen van de Minister van Financiën tot oplossing van deze geschilpunten.

We zien dus dat getracht wordt de conflicten zoveel mogelijk op het lagere niveau op te lossen, maar waar dat niet gelukt schuiven ze door naar een hoger niveau.

1.4. De besluitvorming in de ministerraad over de uitgaven

De hangpuntenbrief arriveert rond 1 juli bij de ministerraad. De besluitvorming op basis daarvan vindt plaats ongeveer half juli. De uitgavenkant van de rijksbegroting is dan in beginsel afgerond.

Een belangrijk gedragsfenomeen in de ministerraad waarop vaak in de literatuur de aandacht gevestigd wordt, is het zogenaamde non-interventiebeginsel. Het houdt in dat bij een conflict tussen de Minister van Financiën en een vakminister, de andere vakministers zich afzijdig houden, dus zich niet met het conflict bemoeien. De oorzaken daarvan zijn tweërlei: een technische en een politieke oorzaak. De technische oorzaak is dat de andere vakministers zich niet voldoende deskundig en geïnformeerd achten om aan deze discussie deel te nemen. De politieke oorzaak is dat men zich afzijdig houdt in de hoop van inmenging gevrijwaard te zijn wanneer de eigen begroting aan de orde is. Waarom? Omdat bij zoveel potentiële conflictstof een zorgvuldige strategie voor conflicthantering vereist is. En de beste manier van conflicthantering is vaak conflictminimalisatie. Conflictminimalisatie is dus de politieke oorzaak die leidt tot non-interventiegedrag.

Het gevolg van dit non-interventiegedrag is echter dat de afweging tussen de diverse uitgaven wordt ontweken. Ter oplossing van het agregatieprobleem, dat wil zeggen de vraag hoe de wensenlijstjes van de individuele ministers tot één geheel worden verenigd, worden deze wensenlijstjes niet tegen elkaar afgewogen, maar bij elkaar opgeteld. Resultaat daarvan is een opwaartse druk op het uitgavenniveau. Hierin ligt tevens één van de

1) We kunnen deze de externe hangpuntennota noemen, ter onderscheiding van de interne hangpuntennota die binnen de departementen een functie vervult.

oorzaken waardoor het zo moeilijk is dit uitgaventotaal te beheersen. Andere oorzaken in de fase van de begrotingsvoorbereiding liggen onder andere bij de houding van het parlement. Ook echter in de fase van de begrotingsuitvoering zijn factoren werkzaam die het uitgaventotaal opstuwten.

1.5. Gereedmaking van de begrotingsontwerpen voor de Raad van State en advisering door de Raad van State

Aangezien de ontwerpbegrotingen de juridische vorm van een wetsontwerp hebben, moet de Raad van State daarover advies uitbrengen vóórdat ze aan het parlement worden aangeboden. Vandaar dat in de periode half juli - 1 augustus de wetsontwerpen (inclusief de bijbehorende Memorie van Toelichting) worden gereed gemaakt ten behoeve van de Raad van State. Het betekent dat de beslissingen van de ministerraad die in subfase 4 getroffen zijn, worden verwerkt in de begrotingsontwerpen. De vakdepartementen doen dat zelf en Financiën coördineert het.

Tevens legt men bij Financiën de laatste hand aan een concept voor de overkoepelende nota die aan het geheel van de wetsontwerpen wordt toegevoegd, dus de Miljoenennota. Alleen heet deze nog geen Miljoenennota, maar het Rapport aan de Koningin. Het is echter in feite de concept-Miljoenennota waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd. De Miljoenennota zelf heet officieel een "nota betreffende de toestand van 's Rijks Financiën" en is voorgescreven in artikel 9, lid 2 van de C.W. Deze nota moet mede beschouwingen bevatten over "de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding". Ook in het Rapport aan de Koningin zal men deze beschouwingen dus kunnen aantreffen.

De Raad van State die zowel over de wetsontwerpen (inclusief Memorie van Toelichting) als het Rapport aan de Koningin advies moet uitbrengen, heeft daarvoor weinig tijd. Zo rond 1 augustus krijgt dit adviescollege de stukken binnen en half augustus moet ze met haar advies gereed zijn. Hoewel de Raad van State op zeer zorgvuldige wijze te werk gaat, mag natuurlijk niet worden verwacht dat in deze korte periode het beleid op al zijn merites en tekortkomingen wordt doorgelicht. De Raad van State beoordeelt de wetsontwerpen vooral op staatkundige en andere juridisch-technische

aspecten, het Rapport aan de Koningin vooral op leesbaarheid en consistentie.

1.6. Resterende beslissingen van de ministerraad (gedurende tweede helft augustus)

Begin tweede helft augustus krijgt het kabinet de beschikking over twee nieuwe documenten, namelijk het advies van de Raad van State en de Macro-economische Verkenning (MEV), afkomstig van het Centraal Planbureau.

De MEV bevat, zoals de naam zegt, een verkenning van de macro-economische situatie zoals die te verwachten is in het jaar waarop de begroting betrekking heeft, dus het jaar t. Deze prognose, uitgebracht ca. 5 maanden vóórdat het jaar t aanvangt, is uiteraard hoogst onzeker. Maar hij is voor het kabinet een belangrijk gegeven, mede omdat hij is opgesteld door een onafhankelijke en deskundige instelling.

Op basis van de MEV neemt de ministerraad beslissingen over het gehele begrotingsbeleid,¹⁾ dat men voor het komende jaar nodig acht. Zo kan het zijn dat de Minister van Financiën van oordeel is dat de uitgaven in de ontwerpbegroting zodanig stijgen (c.q. onvoldoende omgebogen worden) dat hij de ministerraad een voorstel doet ter verhoging van de inkomsten. Dit is het zogenaamde dekkingsplan. Het is in beginsel echter ook denkbaar dat besloten wordt voor dat jaar een groter financieringstekort te aanvaarden of alsnog meer op de uitgaven om te buigen.

Mede op basis van het advies van de Raad van State vindt in de ministerraad de definitieve vaststelling plaats van de teksten van zowel de Miljoenennota als van de Memories van Toelichting behorend bij de verschillende begrotingsontwerpen.

Tot slot van de begrotingsvoorbereidingsfase krijgt de Raad van State een beantwoording van zijn advies aan de Koningin. Dit geschiedt in het zogenaamde Nader rapport aan de Koningin. Het gaat kort vóór of op de Derde Dinsdag uit. Ook voor dit nader rapport is Financiën het coördinerende departement.

1) In feite zelfs over het gehele financieel-economische beleid. Want behalve het belastingplan (dekkingsplan) en het financieringstekort worden ook het premiebeeld en de koopkrachtontwikkeling in hun onderlinge samenhang gezien.

Tot zover het algemene basisschema. Het geeft in hoofdlijnen de procedure weer die gedurende de gehele fase van begrotingsvoorbereiding wordt gevolgd. Het schema is algemeen in die zin dat de daarin onderscheiden subfasen te allen tijde worden aangetroffen, dat wil zeggen niet alleen in tijden van budgettaire overvloed, maar ook in een situatie van budgettaire krapte. Wel zijn er van deze algemene procedure varianten te onderscheiden. Deze variaties hangen in belangrijke mate samen met die situaties van overvloed respectievelijk krapte. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 2.

§ 2. Variaties op het algemene schema van de begrotingsvoorbereiding

De jaren zestig waren in Nederland jaren van een forse economische groei. Zo beliep in de periode 1960-1970 de reële groei van het nationale inkomen gemiddeld bijna 5,5% per jaar. Na 1970 werd de groei iets afgezwakt, maar tot aan het jaar van de eerste oliecrisis (1973) bedroeg deze toch altijd nog ruim 4,5% per jaar.

Na 1973 is de groei echter drastisch en langdurig ingezakt tot een gemiddeld niveau van ca 2% per jaar.

De jaren zestig kunnen dus model staan voor wat we hierboven hebben aangeduid als budgettaire overvloed. Daarmee wil alleen maar gezegd zijn dat in die tijd de budgettaire mogelijkheden aanzienlijk groter waren dan in de periode daarna. Geenszins wordt bedoeld te zeggen dat er in de jaren zestig geen spanning zou hebben bestaan tussen de budgettaire mogelijkheden en wensen. Het tegendeel was zelfs het geval. Zodra de budgettaire mogelijkheden een verruiming ondergaan, treedt in de praktijk vrijwel tegelijkertijd een grote politieke druk op tot een verdere expansie van de gehele collectieve sector. Zo luidt althans het beeld dat de jaren zestig te zien geven.

De verklaring hiervan ligt voor de hand. Een uitbreiding van de collectieve sector behoeft dan immers niet gepaard te gaan met verhoging van belastingtarieven. Bij een hoge groeivoet van het (reële) nationale inkomen leveren ook de bestaande belastingtarieven reeds een aanzienlijke uitbreiding van de financieringsmiddelen op. De expansie van de collectie-

ve sector gaat dus aanvankelijk niet gepaard met een voor de burgers voelbaar belastingoffer.¹⁾ Wat de burger aan den lijve ervaart is dat de overheid allerlei nieuwe voorzieningen creëert waarvan ook hij meeprofiteert. Onder die omstandigheden is het voor politici (die naar stemmenmaximalisatie streven) aantrekkelijk om aan die expansie mee te werken. Dat geldt voor alle politici. Voorstanders van een grote overheidssector treden daarbij actief en enthousiast op. Tegenstanders wellicht passief en schoorvoetend, maar in elk geval zijn ze politiek nauwelijks in staat enige tegendruk te ontwikkelen.

In een later stadium gaat de verdere expansie wél gepaard met een verhoging van belasting- en premietarieven. Zolang deze echter kunnen worden afgewenteld op politiek minder relevante groepen (winstinkomens en hoge niet-winstinkomens), leveren ze politiek geen enkele rem op en gaat de expansie gewoon door. Tegen deze achtergrond van een enorme opwaartse druk op de overheidsbestedingen moeten we de beschrijving plaatsen die we straks zullen geven van de begrotingsvoorbereiding in de jaren zestig. We kunnen deze typeren als de periode van de streefcijferprocedure. Deze periode heeft geduurd tot 1972. De streefcijfers fungeerden als uitgangspunt voor de begrotingsvoorbereiding.

In de zeventiger jaren ging de streefcijferaanpak verloren doordat de meerjarenextrapolaties en later de meerjarenafspraken deze rol van uitgangspunt bij de begrotingsvoorbereiding gingen overnemen. We zullen deze periode aanduiden als de periode van de meerjarencijfers. Deze heeft geduurd tot aan de voorbereiding van de begroting 1981, dus tot 1980. Het was namelijk spoedig na 1975 duidelijk geworden dat de budgettaire omstandigheden een forse verlaging eisten ten opzichte van de meerjarencijfers, met andere woorden dat er ombuigingen moesten plaatsvinden. De ombuigingen worden dus geformuleerd ten opzichte van de meerjarencijfers. Het afsprak karakter van de meerjarencijfers stond deze ombuigingen echter in de weg. Sterker nog, de vakministers waren de meerjarenafspraken inmiddels gaan beschouwen als een verkregen recht waaraan niet meer getornd mocht worden, dus als een minimum waaraan de nieuw opgekomen wensen in de vorm

1) Het belastingoffer was wel aanwezig, maar werd door de burger niet als zodanig gepercipiëerd. Het bestond namelijk uit het niet doorgaan van een tariefsverlaging die mogelijk zou zijn geweest als men de uitgaven op een constant relatief niveau had gehouden.

van claims werden toegevoegd. Wanneer er echter moet worden omgebogen dan zijn nieuwe claims alleen nog te realiseren wanneer de betreffende vakminister bereid is de ombuigingen elders daarvoor pro tanto te verhogen. In ieder geval betekent ombuiging - al of niet vergezeld van nieuwe claims - dat niet langer aan het meerjarencijfer mag worden vastgehouden. Vandaar dat in 1980 werd voorgeschreven dat de meerjarenramingen niet langer gebruikt mochten worden als uitgangspunt voor de opstelling van de nieuwe begroting. Het uitgangspunt was voortaan de voorgaande begroting. Dit betekende overigens niet dat de meerjarencijfers overboord gezet werden. Alleen het bindend karakter werd eraan ontnomen. Voor het overige gingen ze een aantal belangrijke functies uitoefenen. In de eerste plaats werd daarmee bepaald hoeveel er in een bepaald jaar in totaal per begroting moet worden omgebogen. De verdeling van de ombuigingen daarbinnen vindt echter primair plaats aan de hand van de begroting van het vorige jaar. In de tweede plaats werd opnieuw een afspiraakelement geïntroduceerd. Dit betreft niet zoals vroeger het meerjarencijfer, maar de ombuigingsbedragen. Er werden dus taakstellende ombuigingsbedragen per departement afgesproken. En de meerjarencijfers maakten het mogelijk de ombuiging zoveel mogelijk meerjarig af te spreken. Deze afspraken waren nodig om het zogenaamde prisoners dilemma te doorbreken waarin de vakministers zich bevonden. Op een gegeven moment waren deze namelijk wel tot ombuiging bereid (omdat de kiezers daar inmiddels óók toe bereid waren), echter alleen als ze ervan verzekerd waren dat ook de ambtgenoten hun aandeel in de totale jaarlijkse ombuiging zouden leveren. Niemand van hen mocht zich daaraan kunnen onttrekken. Vandaar dat daarover vaste minimum afspraken werden gemaakt in de materiële begrotingsaanschrijving, dat wil zeggen afspraken waarop later niet meer kon worden teruggekomen (behalve voor een eventuele verhoging van de ombuigingsaanslag wanneer dat nodig mocht zijn) en deze bedragen waren derhalve ononderhandelbaar. Waar nog wel over kon worden onderhandeld was de invulling van de ombuigingsbedragen met concrete maatregelen. Ook daarover werd echter een principe-afpraak gemaakt. In de materiële begrotingsaanschrijving doet de Minister van Financiën daarover een voorstel. De afspraak luidt dat de vakdepartementen andere concrete maatregelen daarvoor in de plaats mogen stellen, mits daarmee het per departement afgesproken bedrag wordt gehaald (ook méérjarig). Doen de vakdepartementen echter geen tegenvoorstellen, dan geldt het voorstel van

de Minister van Financiën. In de ministerraad hebben allen zich op die afspraak vastgelegd. Het voorstel van de Minister van Financiën neemt aldus een politiek gesanctioneerde terugvalpositie in.

De meerjarencijfers hebben tenslotte nog een derde functie. Aan de hand van deze cijfers kan via een zogenaamde voortrollende planning (dat wil zeggen per jaar opschuivend) van jaar tot jaar worden gezien of en in hoeverre de uitgaven zich ontwikkelen conform de budgettaire doelstellingen (inzake financieringstekort en collectieve lastendruk).

De materiële begrotingsaanschrijving heet tegenwoordig kaderbrief. We zullen de zojuist beschreven procedure die sinds 1980 bestaat en tot op de huidige dag nog steeds wordt gevolgd, daarom aanduiden als de periode van de kaderbrief. Sinds 1960 heeft de materiële begrotingsaanschrijving dus drie verschillende verschijningsvormen gehad. We hebben deze getypeerd als respectievelijk de periode van de streefcijfers, van de meerjarencijfers en van de kaderbrief. In het onderstaande zullen we de begrotingsvoorbereiding in elk van deze drie perioden nader bezien.

Eerst echter nog een tweetal opmerkingen van meer algemene aard.

Voor de uitbreiding van de collectieve sector in de jaren zestig hebben we de verklaring gezocht in de forse economische groei die in die jaren is opgetreden. Daarmee wordt in de eerste plaats een technisch-financiële voorwaarde gecreëerd, namelijk de aanwezigheid van financiële middelen. Deze zouden echter ook op andere wijze zijn aan te wenden, bijvoorbeeld ter verhoging van de particuliere inkomens in de marktsector (via verlaging van belastingtarieven).

Tegelijkertijd schept de economische groei echter de politieke voorwaarde om er de expansie van de budgetsector mee te financieren. Zo hebben we gewezen op het feit dat deze expansie voor de meerderheid van de burgers niet gepaard ging met een gepercipiëerd belastingoffer. Aanvankelijk voelde zelfs niemand dat offer, later alleen de kleine groep waarop dat offer via afwenteling werd gelegd. Deze groep legde echter door haar geringe aantal geen politiek gewicht in de schaal. Behalve de objectieve structuren waren dus ook de politieke machtsverhoudingen gunstig voor een uitbreiding van de collectieve sector.

Het ligt voor de hand dat deze uitbreiding pas tot stilstand komt wanneer aan de twee bovengenoemde voorwaarden niet langer voldaan is. Na

1973 was deze tijd aangebroken. De economische groei was ingezakt en de afwentelingsmogelijkheden uitgeput. Ten opzichte van de uitgezette meerjarenontwikkeling moest nu worden omgebogen. Het opmerkelijke is echter - en dat is het punt waarom het ons hier te doen is - dat het nog zo lang geduurd heeft, namelijk tot aan het kabinet Lubbers I in 1982, voordat die ombuiging in betekenende mate werd geëffectueerd.

Voordien werden weliswaar ook ombuigingsoperaties ondernomen (bijvoorbeeld de 1%-operatie en Bestek '81), maar deze hadden qua omvang nog niet veel te betekenen. De substantiële ombuigingen verschijnen dus pas met grote vertraging. In de tussentijd is daardoor het financieringstekort zodanig opgelopen dat er een reeks van jaren nodig is om het tot een gewenst niveau terug te brengen. Thans zijn er tekenen dat het ombuigingsélan wat aan het afzwakken is.

Hoe komt het dat er na het intreden van de groeistagnatie nog zoveel jaren voorbij gingen voordat tot daadwerkelijke ombuiging kon worden overgegaan? Een aantal factoren hebben een rol gespeeld. Ten eerste duurt het even voordat men zich realiseert dat de geringere groei niet van kortstondige maar van langdurige aard is. Ten tweede was er in 1973 nog maar net een kabinet aangetreden - het kabinet Den Uyl - dat een expansief kabinetsprogramma wilde afwickelen. Het wilde zich profileren tegenover de kiezers en de gedane beloften nakomen. Psychisch waren deze minister dus niet tot matiging bereid. Maar ook politiek kon het nog niet: de kiezers zouden er niets van begrepen hebben. Kortom, de politici waren nog lang niet van de ombuigingsnoodzaak doordrongen, laat staan de kiezers.

Aanvankelijk werd er dus niet omgebogen, maar uitgebreid. Deze uitbreidingen vonden met name plaats in de sector van de sociale zekerheid (die tot 1976 buiten de normering van de collectieve sector is gebleven!). Zo werden nog in 1974 de nettominimumuitkeringen gekoppeld aan het netto-minimumloon, de zogenaamde netto-netto koppeling. In 1976 werd de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) ingevoerd, waardoor ook zelfstandigen recht op een uitkering kregen wanneer ze arbeidsongeschikt waren. Het 1%-beleid¹⁾ dat daarna in 1976 is geïntroduceerd wat weliswaar uitdrukkelijk bedoeld als ombuigingsoperatie, maar legde nog weinig beperkingen op.

1) Het hield in dat de collectieve lastendruk - bestaande uit belastingen, premies en niet-belastingmiddelen tezamen - jaarlijks met niet meer dan één procentpunt zou mogen toenemen.

Bovendien kregen in 1975 de meerjarencijfers het karakter van meerjaren-afspraken, hetgeen - zoals we reeds opmerkten - eerder uitgavenverhogend dan matigend heeft gewerkt.

Ten derde duurt het lang voordat tot ombuiging kan worden overgegaan omdat eerst de kiezers moeten worden "omgeturned". Pas dan kunnen de politici ernst maken met de ombuiging. Tot zolang moeten ze zich ertoe beperken de ombuigingsnoodzaak bij de kiezers in te scherpen. De ombuigingsoperaties die met veel verbaal geweld worden geannonceerd, hebben in die periode voornamelijk een symbolisch karakter. Uit onderstaande tabel blijkt dat pas in 1980 meer dan 50% van de kiezers van mening is dat de overheidsuitgaven omlaag moeten. Dit illustreert onze stelling over het verband tussen ombuiging en kiezersopvatting.

VRAAG AAN DE BURGERS:

Moeten de overheidsuitgaven

omhoog, omlaag of blijven	1967	1975	1979	1980	1981	1983
zoals ze zijn?	(in procenten)					

omhoog	10,5	8,3	12,4	7,3	8,5	6,9
blijven zoals zij zijn	67,8	58,0	47,1	41,5	33,1	30,1
omlaag	21,8	33,7	40,5	<u>51,2</u>	58,4	63,0

Bron: Sociaal en Cultureel Rapport 1984, blz.289

Ten vierde: het is voor daadwerkelijke bezuiniging niet voldoende dat een kabinet tegenover de kiezers uit de voeten kan, voor de ministers geldt bovendien dat ze ten opzichte van elkaar uit het eerdergenoemde prisoners' dilemma zijn verlost.

We kunnen deze vier punten als volgt samenvatten: ten aanzien van ombuigingen moeten de ministers eerst willen (1 en 2) en vervolgens ook kunnen (3 en 4).

Het als vierde genoemde punt brengt ons bij de tweede opmerking van algemene aard: de omschakeling van expansie naar ombuiging van de overheidsuitgaven vergt ook een omschakeling in de formele structuren, namelijk een andere procedure voor de begrotingsvoorbereiding.

2.1. De periode van de streefcijferprocedure

Tegelijk met de introductie van het zogenaamde structurele of trendmatige begrotingsbeleid ging in 1960 de streefcijferprocedure van start. Op het structurele begrotingsbeleid kan hier niet uitvoerig worden ingegaan. We volstaan met de vermelding dat de trendmatige begrotingsruimte het (afwegings)kader bood waarbinnen van jaar tot jaar uitgavenverhogingen en belastingverlagingen tegen elkaar konden worden afgewogen. De trendmatige ruimte werd berekend door uit te gaan van de gemiddeld te verwachten groei van het reële nationale inkomen op langere termijn. Stel dat deze gemiddelde groei 4,8% is, dan komen er - rekening houdend met de progressiefactor (stel 1,25%) - elk jaar 6% aan additionele belastingopbrengsten binnen, althans gemiddeld. Start men de ruimteberekening vanuit een evenwichtig basisjaar, dat wil zeggen een jaar waarin het feitelijke begrotingstekort overeenstemt met het structurele, dat wil zeggen op langere termijn aanvaardbare tekort, dan blijft die overeenstemming bewaard wanneer de jaarlijkse begrotingsruimte - de 6% aan additionele belastingopbrengsten - volledig wordt aangewend. Dat wil zeggen hetzij voor uitgavenverhogingen, hetzij voor belastingverlagingen, hetzij voor beide. We kunnen dus onderscheid maken tussen de bepaling en de aanwending van de structurele begrotingsruimte. Bij de bepaling van de structurele begrotingsruimte baseerde men zich op een norm voor het structurele begrotingstekort. Deze werd gezien als een wetenschappelijk gefundeerde norm. Bij de aanwending van de structurele begrotingsruimte kon echter geen wetenschappelijke norm worden aangelegd omdat die niet bestaat. Daarvoor moest dus een politieke norm worden aangelegd.

In de praktijk deed men dit door als politieke vuistregel aan te nemen dat het uitgaventotaal bijvoorbeeld even snel mocht stijgen als de trendmatige groei van het reële nationale inkomen. Dit is de zogenaamde Romme-norm.¹⁾ Maar men kon natuurlijk ook trachten het uitgaventotaal

1) De Kabinetten De Quay (1959-1963) en Marijnen (1963-1965) hanteerden deze norm. Het Kabinet-Cals (1965-1966) aanvaardde deze uitgavennorm wél voor de langere termijn, maar voor de kortere termijn verschaftte men zich lucht door te stellen dat een snellere groei tijdelijk wenselijk zou kunnen zijn. Het Kabinet-De Jong (1967-1971) voerde een verdere verruiming in door de hele begrotingsruimte voor uitgavenstijging aan te wenden.

minder snel c.q. sneller te laten toenemen. In ieder geval formuleerde men een vooraf bepaald uitgaventotaal.

Dit werd vervolgens verdeeld over de departementen. En daartoe nu diende de streefcijferprocedure. De streefcijfers zijn een voorstel van de Minister van Financiën om het uitgaventotaal volgens die cijfers over de departementen te verdelen. Eigenlijk over de zogenaamde homogene groepen, meer aangezien enkele homogene groepen samen genomen een departement vormen, komt dat op het hetzelfde neer. De rol van de streefcijfers is die van een openingsbod van de Minister van Financiën aan de vakministers. De streefcijferbrief die hij voor nadere besluitvorming toestuurt aan de ministerraad bevat dus twee elementen: enerzijds een berekening van de begrotingsruimte en het deel dat daarvan bestemd is voor de verhoging van het uitgaventotaal, anderzijds een voorstel tot verdeling van dat totaal via de streefcijfers over de departementen.

In de ministerraad werd gewoonlijk als volgt besloten: men ging akkoord met het uitgaventotaal, maar geen van de vakministers legde zich vast op het streefcijfer. Men ging niet verder dan de beslissing het streefcijfer te aanvaarden als uitgangspunt voor de onderhandelingen en als richtlijn voor de ramingen in de ontwerpbegrotingen. Dat is een tot weinig bindende beslissing. Het betekent immers niet meer dan: ik zal mijn best doen in de buurt van dat cijfer uit te komen.

Toch was de streefcijferprocedure van veel belang, zowel voor het vakdepartement als voor Financiën. Voor het vakdepartement betekende het streefcijferbedrag met minimum waarop men mocht rekenen. Dat leidde ertoe dat de begrotingsopstelling op de vakdepartementen vlot van start ging. Op basis van dit minimum was namelijk een redelijke continuïteit gewaarborgd. Voor Financiën betekende het streefcijferbedrag dat ze dit in de komende onderhandelingen op voorhand kwijt was. De streefcijfers waren daarom altijd krap geraamd. Voorts betekende de streefcijferprocedure een versterking van de positie van de Minister van Financiën. Doordat de vakminister het streefcijfer als richtlijn heeft aanvaard, erkent hij dat de raming niet buiten alle proporties is. Daardoor is hij materieel in de positie geplaatst dat hij bij een afwijking van de streefcijfers moet aantonen dat deze afwijking noodzakelijk is. De bewijslast ligt dus bij de vakminister. In de jaren vóór de streefcijferprocedure lag deze bij de Minister van Financiën. Hij moest bij de vakminister aantonen dat deze met

dat bedrag redelijk kon uitkomen. De streefcijferprocedure betekende dus een omkering van de bewijslast en daarmee een versterking van de positie van de Minister van Financiën.

Tot zover de directe gevolgen van de streefcijfers. Hoe kwam het streefcijfer tot stand? Dat gebeurde in drie étappes.¹⁾ Eerst werd de raming voor ongewijzigd beleid opgesteld. Vervolgens werd daaraan toegevoegd een schatting van de uitgaven die met beleidswijzigingen (nieuw beleid) gemoeid zouden zijn. Confrontatie van de aldus ontstane cijfers voor alle homogene groepen (departementen) samen met het toegestane uitgaventotaal leverde meestal een overschrijding op, dus moest er worden geschrapt. Daarmee trad de derde étape in: het opstellen van de zogenaamde marginale posten. Dit waren de activiteiten die, naar het oordeel van Financiën, het minst urgent zijn en derhalve het eerst in aanmerking komen om te worden geschrapt. De marginale posten werden vooral gezocht bij nieuw beleid, dat wil zeggen nieuwe initiatieven en intensivering van bestaande activiteiten. Financiën deed uit de marginale posten een keuze op zodanige wijze dat de streefcijfers pasten in het vooraf bepaalde uitgaventotaal.

De streefcijfers kwamen dus tot stand via incrementele budgettering, dat wil zeggen dat werd uitgegaan van de vorige begroting (bestaand beleid).²⁾ Voor de vakdepartementen had dit tot gevolg dat het moeilijk was nieuw beleid op hun begroting te krijgen. Maar stond het er eenmaal op, dan was het relatief veilig gesteld. Door de incrementele budgettering stonden namelijk alleen de toevoegingen ter discussie en zelden of nooit de basis, dat wil zeggen het bestaande beleid.

De streefcijferbrief (of streefcijfernota) werd behandeld in de ministerraad vóórdat de vakdepartementen aan de hand hiervan overgingen tot het opstellen van hun ontwerp-begrotingen. Zoals we reeds vermeld hebben, werden in de ministerraad twee beslissingen genomen: accordering van het uitgaventotaal en aanvaarding van de streefcijfers als uitgangspunt voor de begrotingsvoorbereiding op de vakdepartementen, dat wil zeggen zowel

1) De berekening werd uitgevoerd bij de Inspectie der Rijksfinanciën.

2) Van decrementele budgettering spreekt men wel wanneer vanuit de basis van het bestaande beleid verminderingen worden aangebracht. Tegenover in- en decrementele budgettering staat zero-base-budgeting. Hierbij wordt tevens de basis - het bestaande beleid - ter discussie gesteld.

voor de ramingen als voor de onderhandelingen met de Minister van Financiën.

De streefcijferbrief werd niet gepubliceerd. Het was dus voor de buitenwereld niet mogelijk achteraf na te gaan in welke mate de bij het parlement ingediende begrotingsontwerpen afweken van de streefcijfers. En dat was maar goed ook. Want als per minister het resultaat van de verdere onderhandelingen achteraf publiekelijk bekend zou raken, dan zou dat die onderhandelingen aanzienlijk hebben bemoeilijkt vanwege de kans op 'gezichtsverlies'.

De door de vakdepartementen opgestelde begrotingsontwerpen gingen namelijk aanzienlijk boven de streefcijfers uit. Dit écart werd in de diverse onderhandelingsronden (ambtelijk-bilateraal, ministerieel-bilateraal en tenslotte in de ministerraad) voor een groot deel weer teniet gedaan, veelal echter pas na een felle strijd. Voor de resterende overschrijding werd een dekkingsplan ingediend door de Minister van Financiën. Het ging hierbij meestal om een beperkte belastingmaatregel (bijvoorbeeld het slechts ten dele door laten gaan van de inflatiecorrectie bij de loon- en inkomstenbelasting). De streefcijferperiode werd dus gekenmerkt door een geleidelijk oplopende belastingdruk.

Hoewel de streefcijferprocedure de Minister van Financiën in een sterke positie bracht, kon niet worden verhinderd dat beide zijden van de begroting een geleidelijke niveauverhoging ondergingen. Wanneer er bij de vakdepartementen een sterke expansiedrang aanwezig is, laat deze zich door een procedure blijkbaar niet geheel aan banden leggen. De procedure werkt hoogstens mitigerend, dat wil zeggen vertragend op de uitgavenstijging. Van een volledige uitgavenbeheersing is echter geen sprake. Een positieve bijdrage aan een beheerst verloop van de uitgavenontwikkeling is in die periode ook geleverd doordat bij de berekening van de begrotingsruimte werd uitgegaan van een behoedzame raming van de verwachte economische groei. Er werd namelijk gerekend met een reële groei van 4,8% per jaar, terwijl deze in werkelijkheid gemiddeld 5,5% is geweest.

Hoe verliepen de begrotingsonderhandelingen in die tijd? In de ministerraad deed het reeds eerder besproken non-interventiegedrag zich voor. De discussie vond dus overwegend plaats tussen de Minister van Financiën als financiële coördinator en steeds één vakminister die als pleiter optrad. Belangrijk was daarbij de opstelling van de Minister-President. Koos

hij de zijde van de Minister van Financiën dan betekende dat voor de laatste een belangrijke steun in de rug waardoor het conflict te zijn gunste kon worden beslist. Koos de Minister-President echter de zijde van een vakminister, dan moest de Minister van Financiën dikwijls het pleit gewonnen geven.

Op alle onderhandelingsniveau's bedienden zowel pleiters als coördinatoren zich van allerlei strategieën om hun zin te krijgen. Men beriep zich daarbij vooral op een aantal standaard-argumenten en soms schrok men er zelfs niet voor terug bepaalde slinksheden toe te passen.

Tot het standaard-repertoire van de ambtelijke pleiters (de beleidsafdelingen) behoren onder andere de volgende argumentaties:

- "de mutatie die we bepleiten is geen nieuw beleid, maar slechts een voortzetting van het bestaande beleid".
- "wat we doen is nodig omdat er een achterstand is van het voorzieningenpeil"

Opmerking: het woord achterstand is vaag. De vraag is: ten opzichte van wat? Er zijn legio mogelijkheden: ten opzichte van collega's, ten opzichte van het buitenland, ten opzichte van wat men eigenlijk wilde.

Kortom: men was zeer creatief in het verzinnen van 'achterstanden'.

- "de verhoging is nodig omdat er vanuit de politiek op aangedrongen wordt".

Opmerking: ook hier zijn diverse variaties, bijvoorbeeld de minister wil het, de ministerraad, het parlement, de belangengroepen.

- "wat we doen is gewoon een logische uitbouw van het regeringsbeleid". enz. enz. Meer tot de slinksheden behoren:

- De camels's nose- of wigmethode

Men laat alleen 'de neus van de kameel' zien, niet de bult die daar achteraan komt. Dat wil zeggen: de uitgaaf kost het eerste jaar nog weinig, maar loopt snel op in de jaren daarna. De tactiek werd gehanteerd om nieuw beleid op de begroting te krijgen. Stond het daar eenmaal op dan groeide het bedrag in volgende jaren gemakkelijk verder omdat er incrementeel gebudgetteerd werd.

Deze tactiek vestigt de aandacht op een zwak punt van de streefcijfermethode: de streefcijfers hebben een horizon van slechts één jaar. De

camel's nose is één van de redenen waarom later wordt overgegaan tot meerjarencijfers.

- Backdoor spending

Dat wil zeggen het krap ramen van uitgaven die op een basiswet gebaseerd zijn. Dit schept, althans optisch, de ruimte om andere uitgaven die niet op een basiswet berusten, te verhogen. Als later blijkt dat er voor de uitgaaf die uit een basiswet voortvloeit te weinig is uitgetrokken, dan kan een suppletie niet worden geweigerd. Intussen zijn voor de uitgaaf die men in een eerder stadium had verhoogd, de verplichtingen al aangegaan zodat de verhoging niet meer ongedaan kan worden gemaakt.

- Het opbouwen van een claim

De vakminister verwaarloost een bepaalde beleidssector een tijdje en schept daarmee de financiële armslag om andere uitgaven te verhogen. Als men in de verwaarloosde sector begint te piepen, wordt de achterstand snel ingehaald, omdat ook het parlement zich daar achter stelt. Daar was het de vakminister ook om te doen. Intussen heeft hij op andere beleids-terreinen de buit binnen gehaald.

Ook de Minister van Financiën paste een aantal tactieken toe om zijn collega-ministers onder druk te zetten, bijvoorbeeld:

- hij doet een zware aanval op een of meer uitgaafposten waarvan hij weet dat de sectorminister ze hoog waardeert. Waar hij op hoopt is dat zijn collega nu andere uitgaven aandraagt die nog een marge bevatten om zo de uitgaaf te redden die hem zo na aan het hart ligt.
- hij tracht eerst zijn partijgenoten in het kabinet voor een verlaging mee te krijgen. Vervolgens hanteert hij de concessies van zijn partijgenoten als hefboom om de andere bewindslieden mee te krijgen.

Wanneer een vakminister tegenover de Minister van Financiën komt te staan in het bilateraal overleg paste hij wel eens de volgende tactiek toe. Hij gaat het bilateraal overleg in met een hoog bedrag aan nieuwe maatregelen. Tevoren had hij zijn ambtenaren verboden om concessies te doen, dus kwamen alle geschilpunten op de agenda van het bilaterale ministeriële overleg. Tijdens dat overleg toont de vakminister zich ineens heel inschikkelijk en vol begrip voor de moeilijkheden van de Minister van Financiën. Hij is

bereid een deel van zijn wensen te laten vallen en hoopt op eenzelfde ge-
baar van de kant van de Minister van Financiën.

Het overzicht van mogelijke gedragingen bij de begrotingsonderhande-
lingen is geenszins compleet. Het geeft echter een indruk van de wijze
waarop de onderhandelingspartners te werk gingen. Sommige van deze tactie-
ken tracht men ook hedentendage nog wel toe te passen, hetzij om bepaalde
claims te verdedigen, hetzij om aan de opgelegde ombuigingsaanslag te
ontkomen.

Tot slot van deze uiteenzetting over de begrotingsvoorbereiding in de
periode van de streefcijfers brengen we de belangrijkste karakteristieken
van deze procedure nog eens bijeen, gegroepeerd naar sterke en zwakke
punten. We zullen daarbij onderscheid maken tussen het vooraf bepaald
uitgaventotaal en de verdeling van dat totaal via de streefcijfers.

Een sterk punt van een vooraf bepaald uitgaventotaal is dat aldus
snel kan worden overgegaan op de verdeling daarvan over de departementen,
dus op streefcijfers per departement. De vakministers weten daardoor in
een heel vroeg stadium van de begrotingsvoorbereidingsfase op welke bedra-
gen ze minimaal mogen rekenen. Dit bevordert het snel van start gaan van
de begrotingsopstelling op de vakdepartementen. Dit laatste is dus tevens
een sterk punt van de streefcijfers.

Aan een voorafbepaald uitgaventotaal zijn echter ook bezwaren verbon-
den. Daarop is vooral gewezen door Drees, voormalig Directeur van de
Rijksbegroting.¹⁾ Zijn bezwaren liggen bij de negatieve invloeden die
daarvan uitgaan op de keuzefunctie en de beheerstechnische functie van de
begroting.

De keuze- of afwegingsfunctie is in het geding omdat via een vooraf
bepaald uitgavenbeleid - een uitgavennorm zegt Drees - de techniek van de
afweging in een verkeerde richting wordt gestuurd. Zijn redenering is
daarbij als volgt.

Een uitgavennorm zou eigenlijk moeten berusten op een oordeel over de
aantrekkelijkheid van een uitgaaf tegenover de bezwaren van het daarmee
gepaard gaande belastingoffer, Drees wil dus bevorderen dat elke uitgaaf
wordt afgewogen tegen het belastingoffer. Maar dat ga je op deze manier
juist tegen. Als je van tevoren het uitgaventotaal vastprijkt wordt niet

1) In zijn boek "Nederlandse overheidsuitgaven", VUGA, 1985, i.h.b. de
bladzijden 84 en 87.

elke uitgaaf afgewogen tegen het belastingoffer. Wat je wel bevordert met zo'n uitgaventotaal is dat uitgaven worden afgewogen tegen andere uitgaven. Die afweging is volgens Drees eigenlijk niet goed mogelijk. De Inspectie der Rijksfinanciën gaat bij het opstellen van de streefcijfers wél op deze wijze te werk, maar volgens Drees is dat dus geen goede werkwijze. Hij is van mening dat voor een praktische werkwijze een uitgaaf niet moet worden afgewogen tegen iedere andere uitgaaf, maar tegen het belastingoffer.

Andere openbare financiën -beoefenaars zijn overigens van oordeel dat ook deze werkwijze praktisch niet goed uitvoerbaar is.

Een ander bezwaar van Drees in dit verband is dat bij een vooraf bepaald uitgaventotaal alle uitgaven op dezelfde manier behandeld worden. Wat hij bedoelt is dat een rendabele uitgaaf, zoals bijvoorbeeld een investering van de PTT, niet moet concurreren met een uitgaaf waarvan het rendement niet vaststaat, bijvoorbeeld subsidies aan verliesgevende bedrijven. Dit lijkt echter niet zozeer een bezwaar tegen een uitgavennorm, maar tegen de status van staatsbedrijf voor een rendabele onderneming.

De beheerstechnische functie is in het geding wanneer een vooraf bepaald uitgaventotaal leidt tot allerlei trucs om de afzonderlijke uitgaafbedragen daar binnen te houden. Bijvoorbeeld huren in plaats van kopen, of uitstel van het noodzakelijk onderhoud. Uitgaven worden dan geschrapt omdat ze flexibel zijn. Een goed beheer is daarmee echter niet gediend en - zo kan men daaraan toevoegen - een goede afweging evenmin.

Van de streefcijfers is reeds als sterk punt genoemd dat ze de begrotingsopstelling op de departementen vlot van start deden gaan. Een ander sterk punt is dat ze aanleiding gaven tot gedetailleerd begrotingsoverleg, dat wil zeggen dat de verschillen tussen de departementale begrotingen en de streefcijfers nauwkeurig geanalyseerd werden. Dit leverde informatie op die aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming zeer ten goede kwam.

Tot de zwakke punten van de streefcijfers behoren in beginsel alle bezwaren die Drees naar voren brengt tegen vooraf bepaalde totaalcijfers. Als deze bezwaren namelijk gelden tegen het totaal van de rijksbegroting, gelden ze óók tegen het totaal van een departementale begroting. Voorts zijn als zwakke punten te noemen: het buiten beschouwing blijven van be-

staand beleid (door het incrementeel budgetteren) en van het langere termijn perspectief. De streefcijfers waren immers toegespitst op de mutaties van slechts één jaar.

Verder hebben we gezien dat in deze periode het uitgaven- en belastingniveau geleidelijk steeg. Of dit als een tekortkoming van de streefcijfers moet worden gezien, valt echter te betwijfelen. Met evenveel recht kan beweerd worden dat zonder de streefcijfers deze niveau's nog verder zouden zijn gestegen.

2.2. De periode van de meerjarencijfers

Ten tijde van het kabinet De Jong (1967-1971) werd de gehele begrotingsruimte aangewend voor uitgavenstijging. Tegen het eind van de kabinetsperiode werden de meerjarencijfers geïntroduceerd. Tot en met de Miljoenennota 1974 hadden deze het karakter van extrapolaties. Met ingang van de Miljoenennota 1975 deden de meerjarenafspraken hun intrede. Dat was onder het kabinet Den Uyl (1973-1977). In de Miljoenennota 1976 werd het 1%-beleid aangekondigd.

Bij de begrotingsvoorbereiding brachten de meerjarenafspraken grote veranderingen teweeg. Deze afspraken legden vast welke totale uitgavenontwikkeling en welke verdeling daarvan zou worden geaccepteerd. Bijgevolg werd het niet langer nodig geoordeeld deze begrotingsfase te doen starten met ruimteberekeningen en een afspraak in de ministerraad over een aanvaardbaar uitgaventotaal. Alles stond immers al vast.

In tegenstelling tot de streefcijfers werden de meerjarenafspraken gepubliceerd. Bovendien golden ze voor de hele kabinetsperiode. Beide elementen zijn van grote betekenis.

Omdat de afspraak meerjarig was, werd het voor iedere vakminister van uitzonderlijk belang dat de afspraak die uit de bus kwam voor hem gunstig zou luiden, dat wil zeggen ruimte bood om achterban en pressiegroepen tevreden te stellen. Hij kon immers bij hen niet met het verhaal aankomen: "dit jaar zat het er niet in, maar in de nabije toekomst wel". Een vakminister die een krappe meerjarenafspraak accepteerde kon een verdere politieke carrière wel vergeten. En was er eenmaal een afspraak tot stand gekomen, dan was het zaak daaraan keihard vast te houden, temeer omdat de afspraken gepubliceerd werden.

Het gevolg is geweest dat de meerjarenafspraken het uitgavenniveau sterk omhoog gedrukt hebben. Ten eerste omdat een afspraak alleen acceptabel was voor de vakminister wanneer deze vrij royaal gesteld is. Ten tweede omdat de met moeite verworven gunstige afspraak als een verkregen recht werd beschouwd, dus als een minimumbedrag.

Waarom gold de afspraak niet tegelijk als maximumbedrag? Omdat in de loop van een kabinetsperiode zich altijd uitgavenverhogingen aandienen die men niet kan afwijzen (hetzij technisch niet, hetzij politiek niet of beide). Vandaar dat op de afspraken ieder jaar nog weer een 'kop' werd gezet. Alleen daarover werd nog gediscussieerd, niet meer over het reeds afgesproken bedrag.

Het gevolg van dit 'verkregen'-karakter is ook geweest dat het gedetailleerde begrotingsoverleg op de achtergrond raakte en al spoedig in het geheel niet meer werd gevoerd. Er waren immers geen streefcijfers meer om de ingediende begrotingen mee te vergelijken. De begrotingsopstelling geschiedde geheel conform de gemaakte afspraken. Voor een gedetailleerd begrotingsoverleg bestond dus weinig aanleiding.

Het achterwege blijven van dit overleg had tot gevolg dat de afgesproken bedragen niet nauwkeurig werden onderzocht. Daardoor ging een belangrijk stuk kennis verloren dat in de streefcijferperiode wél steeds had bestaan, namelijk inzake de vraag hoe groot de kans op overschrijding was wanneer de begroting tot uitvoering werd gebracht. Voor de Minister van Financiën is deze kennis uiteraard van groot belang. De vakministers daarentegen hadden daaraan geen enkele behoefte. Bij een nauwkeurig onderzoek van deze bedragen zou immers blijken dat ze te ruim gesteld waren. Ze waren namelijk meer gebaseerd op harde onderhandelingen dan op harde cijfers, dat wil zeggen niet op een zorgvuldige opbouw vanuit de componenten. We zouden ook kunnen zeggen: meer op machtsfactoren, dan op objectieve structuren. En bij de machtsverhoudingen moet dan worden bedacht dat de meerjarenafspraken deze hebben verschoven ten gunste van de pleiters (en dus ten nadele van de Minister van Financiën).

Nadat het kabinet Den Uyl van het politieke toneel verdwenen was, traden er kabinetten aan - de kabinetten Van Agt 1 t/m 3 - die weliswaar beseften dat er meer dan voorheen moest worden omgebogen en dat ook nastreefden, maar die daar om allerlei redenen nog niet in voldoende mate in konden slagen.

De procedure van de begrotingsvoorbereiding verliep als volgt. In de materiële begrotingsaanschrijving deed de Minister van Financiën een voorstel over het totale ombuigingsbedrag voor de collectieve sector als geheel alsmede over de verdeling daarvan over de verschillende onderdelen van de collectieve sector¹⁾ en over de departementen. Net als in de streefcijferperiode werd de discussie in de ministerraad gekenmerkt door het non-interventiebeginsel. Maar terwijl men in de streefcijferperiode nog een beslissing nam over het toelaatbare uitgaventotaal en men zich ten aanzien van het verdelingsvoorstel beperkte tot de uitspraak dat deze als richtsnoer of uitgangspunt werd aanvaard, ging de besluitvorming thans minder ver. Want ook ten aanzien van het ombuigingstotaal werd slechts beslist dat deze voor de begrotingsbesprekingen als richtlijn zou dienen. Dus bestonden er over de ombuiging geen harde afspraken, noch over het totaal, noch over het per departement om te buigen bedrag.

Hoe ging het nu verder met de begrotingsvoorbereiding? Wel, de vakministers moesten de eigen ombuigingstaakstelling invullen met concrete beleidsmaatregelen. Maar juist omdat de omvang van de ombuigingstaakstelling niet vaststond, had men weinig neiging om tot die invulling over te gaan. Waarom? Omdat de vakminister zich ten opzichte van de Minister van Financiën in een prisoners dilemma bevond. Als hij namelijk al tot een loyale medewerking bereid was, dan toch alléén onder de voorwaarde dat de collega's ten volle zouden meedoen. Immers, wanneer deze niet of onvoldoende meedoen was er kans dat het niet-inge vulde deel opnieuw over alle departementen werd omgeslagen. Met als uiteindelijk resultaat dat de

1) Met ingang van het 1%-beleid werd de hele collectieve sector in de ombuiging betrokken. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen de rijksbegroting in enge zin en de zg. ICCK-sector. Met de rijksbegroting in enge zin bedoelt men de rijksbegroting geschoond voor alle uitgaven die tot het terrein van de ICCK worden gerekend. Wat is nu ICCK? Het betekent: Interdepartementale Commissie inzake Coördinatie en Kostenbeheersing van de sociale verzekeringen. Deze commissie is destijds in het leven geroepen, met als taak: het formuleren van ombuigingspakketten op de terreinen van sociale zekerheid, volksgezondheid en ambtenarensalarissen. Deze drie terreinen werden dus samen bekeken door die commissie. Ze heeft ook ombuigingspakketten geformuleerd voor Bestek '81. De commissie bestaat nog wel, maar is al in jaren niet meer bijeen gekomen. Maar in het ombuigingsjargon wordt nog steeds gesproken van de rijksbegroting in enge zin en de ICCK-sector.

De ombuigingstaakstelling voor de lagere overheden wordt vastgelegd vanuit de rijksbegroting in enge zin, nl. via een korting op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en op de specifieke uitkeringen.

deugdzaamheid van de loyaal meewerkende vakministers dus werd bestraft doordat hij dan tweemaal ombuigt. Er heerste daarom uiterste terughoudendheid bij de vakministers, te meer omdat ze allemaal geneigd waren te denken: op het totaal van de rijksbegroting moet misschien worden omgebogen, maar niet op mijn departement. En aangezien de beste verdediging de aanval is presenteerde men claims in plaats van ombuigingsmaatregelen. Het resultaat was een patstelling.

In het vorenstaande noemden we twee overwegingen waardoor de vakministers weinig bereid waren hun ombuigingsaanslag met concrete maatregelen in te vullen: enerzijds de opvatting dat het eigen beleidsterrein eigenlijk niet voor ombuiging in aanmerking kwam, maar veeleer dat van de collega's, anderzijds het prisoners dilemma.¹⁾ Er was echter nog een derde overweging. Bij de uitvoering van de begroting werd men herhaaldelijk geconfronteerd met forse overschrijdingen. Getracht werd daardoor compensaties aan te brengen overeenkomstig de geldende spelregels van het stringente begrotingsbeleid. Het betekende dat de vakministers dus óók ombuigingsmaatregelen moesten leveren ten behoeve van de lopende begroting. De reeds geringe bereidheid om ten behoeve van de nieuwe begroting ombuigingsmaatregelen aan te dragen werd dus versterkt door het ontmoedigende besef dat men daarnaast ook ten behoeve van de lopende begroting nog eens

1) Het prisoners dilemma ontstaat als gevolg van twee factoren: gebrek aan communicatie met de collega-vakministers en wantrouwen jegens hen. Het gebrek aan communicatie treedt alleen op in het bilateraal overleg met de Minister van Financiën, niet in de ministerraad. Zodra men plenair vergadert is de communicatie hersteld. Het kernpunt was echter dat in de ministerraad geen spijkerharde afspraken werden gemaakt. Daardoor zou ook de andere factor - het wantrouwen - zijn weggenomen. Het wantrouwen jegens collega's kwam voort uit het vermoeden dat zij over de ombuigingen dezelfde opvatting zouden hebben als hijzelf ('ombuigingen zijn alleen goed als ze bij andere departementen plaats vinden').

ombuigingsmaatregelen zou moeten leveren.

In deze derde overweging heeft men aanleiding¹⁾ gevonden het opstellen van de nieuwe begroting uit te stellen tot het moment waarop bekend werd hoeveel er in de lopende begroting moest worden omgebogen. Dat wil zeggen tot aan de Voorjaarsnota die daarover informatie verschaft en eind mei verschijnt. Het gevolg hiervan was dat op de vakdepartementen de begrotingsopstelling niet zoals vroeger van start ging in maart of april, maar pas in juni.

Toen in 1979 het structurele begrotingsbeleid officieel overboord gezet werd en het jaarlijkse feitelijke financieringstekort het richtpunt werd voor de begrotingsopstelling, verschoof het starttijdstip zelfs nog verder naar achteren: tot eind juli, begin augustus. Het excuus was dan dat men het concept van de MEV wilde afwachten. Als het economisch beeld van het komende jaar er ongunstig uitzag - zo werd betoogd - dan was het maar beter dat onder ogen te zien en de ombuigingsinspanning in één keer te hebben. Viel het economisch beeld daarentegen mee, dan kon de ombuigingstaakstelling lager gesteld worden, zodat men door eenvoudig af te wachten zich een hoop politieke narigheid zou besparen. De redeneringen waren weliswaar niet altijd even sterk, maar de conclusie was steeds: uitstellen.

De gevolgen van de late besluitvorming waren echter hoogst ongunstig voor de budgettaire ontwikkeling. De uiteindelijke 'oplossing' waarvoor tenslotte gekozen werd, had de volgende negatieve kenmerken:

1) De eigenlijke oorzaak zit echter dieper (en geldt ook niet alléén voor tijden van ombuiging). In de ministerraad leidt het streven naar conflict-minimalisatie er nl. altijd toe dat de afweging zoveel mogelijk wordt ontgaan, i.h.b. de afweging tussen de uitgaven van de verschillende ministers. In tijden van expansie wordt deze afweging reeds te pijnlijk bevonden: de wensenlijstjes van de verschillende ministers worden dan niet tegen elkaar afgewogen, maar bij elkaar opgeteld! In tijden van budgettaire krapte zijn deze keuzes echter nog pijnlijker. In zo'n situatie kan de ministerraad alléén functioneren op basis van een regeerakkoord waarin deze pijnlijke keuzes reeds zijn gedaan, d.w.z. dat de ombuigingen voor de komende kabinetsperiode in afspraken zijn vastgelegd. En bij de kabinetsformatie moeten er dan ministers worden gevonden die bereid zijn die ombuigingen voor hun rekening te nemen. Zover was men echter nog niet in de jaren waarover we hier spreken.

1. Voor zover er sprake was van een budgettair kader, werd dit verder opgerekt. Van het officieel nog tot 1979 bestaande trendmatige begrotingsbeleid was de norm al jarenlang geleidelijk uitgehold, onder andere door rekening te houden met zogenaamde inverdieneffecten. Het laatste hield in dat een tijdelijke overschrijding van de structurele begrotingsnorm aanvaardbaar werd geacht omdat daarmee de budgettaire ruimte wordt gecreëerd voor een aanvullend beleid waardoor de economische groei weer op gang gebracht zou worden. En door die groei zou het tekort weer verminderen. De tijdelijke overschrijding van het structureel aanvaardbare financieringstekort zou zich op deze wijze als het ware 'terugverdienen'.

In feite heeft het aanvullend beleid de groei niet op gang gebracht, maar wel het financieringstekort vergroot.

2. Aan het opgerekte budgettaire kader trachtte men te ontkomen door ontsnappingswegen te zoeken. Dat wil zeggen dat men optisch gezien binnen het kader bleef, maar dit resultaat was bereikt door het toepassen van trucs. Een bekende truc was het débudgetteren van de uitgaven voor woningwetbouw. Dat wil zeggen dat deze uitgaven (ten onrechte) aan het rijksbudget werden onttrokken door een andere financieringswijze toe te staan, namelijk rechtstreeks via de kapitaalmarkt.
3. Voor de noodzakelijke ombuigingen beperkte men zich tot die welke in het lopende en het komende jaar vereist waren. Het meerjarige perspectief raakte daardoor verloren. Daarmee doet zich het opmerkelijke feit voor dat een procedure die juist in gang gezet was om een meerjarig perspectief te introduceren in feite heeft bijgedragen aan de vernietiging daarvan.
4. De verdeling van het totale ombuigingsbedrag over de verschillende departementen geschiedde niet door middel van een afweging (of prioriteitenstelling), maar via de zogenaamde kaasschaafmethode. Dat wil zeggen door een proportionele verdeling te hanteren.
Soms trachtte men ook 'objectieve' verdeelsleutels te hanteren om op die wijze de afweging min of meer te depolitiseren.

5. Het invullen van de ombuigingstaakstelling op de departementen vond plaats op onzorgvuldige wijze. Ten dele door de tijdnood (een factor die er mede toe bijdroeg dat het gedetailleerde begrotingsonderzoek niet meer kon plaatshebben), ten dele doordat ieder van de ministers afzonderlijk bereid was met minder solide oplossingen genoeg te nemen. De onzorgvuldigheid strekte zich ook uit tot de verdere bestuurlijke afwerking van de haastig tot stand gekomen ombuigingsmaatregel. In dit verband kan ook worden genoemd de krappe tijd die de Raad van State kreeg om haar advies uit te brengen. Het gevolg van al deze onzorgvuldigheden is dat daardoor bij de uitvoering van de begroting de kans op tegenvallers al bij voorbaat is ingebakken. Deze tegenvallers bemoeilijken weer het opstellen van de nieuwe begroting, enz. enz. Aldus ontstaat een zichzelf in stand houdend proces.

Bovengenoemde vijf punten geven een adequaat beeld van de verloedering van het begrotingsproces die in deze periode in opgetreden.

Aan de kabinetten die destijds het bewind voerden, wordt wel eens een gebrek aan daadkracht en besluitvormingskracht verweten. Uit onze beschouwingen kan worden geconcludeerd dat de oorzaak daarvan niet primair dient te worden gezocht bij personen, maar bij de omstandigheden en structuren. Tot de omstandigheden behoorde dat de uitgavenontwikkelingen die in de jaren daarvoor (midden jaren zeventig) waren opgeroepen een doorwerking hadden naar latere jaren. Tot de structuren behoort met name ook de besluitvormingsstructuur die we in de vorige bladzijden hebben beschreven.

2.3. De periode van de kaderbriefprocedure

De impasse van de vorige periode is doorbroken toen er een kabinet kon aantreden dat van de kiezers een bezuinigingsmandaat had verkregen. Daardoor was het mogelijk een regeerakkoord te sluiten, waarin de ombuigingen voor de komende kabinetsperiode in zo goed mogelijke afspraken zijn vastgelegd. Een prisoners' dilemma wordt op deze wijze dus voorkomen. Bovendien zijn er ministers gevonden die de bereidheid hebben om in de ombuiging het afgesproken aandeel te leveren.

Bij de begrotingsvoorbereiding heet de materiële begrotingsaanschrijving thans de kaderbrief. Deze wordt niet gepubliceerd. De ombuigingen

voor het komende begrotingsjaar zijn geplaatst in het kader van een voortrollende meerjarenplanning. Daarin zijn de per homogene groep afgesproken ombuigingen meerjarig ingevuld.

Ten opzichte van de vroegere meerjarenafspraken (van het kabinet Den Uyl) zijn er twee verschillen. Vroeger had de afspraak betrekking op het integrale bedrag, nu alleen op het om te buigen bedrag. Bovendien kunnen er thans aan de afspraak geen rechten worden ontleend in die zin dat de vakminister voor eventuele verdere ombuiging gevrijwaard zou zijn. De afgesproken ombuigingsbedragen zijn minima. Ze kunnen dus niet lager, maar wel hoger komen te liggen.

In de kaderbrief legt de Minister van Financiën een drielal voorstellen ter beslissing voor aan de ministerraad, namelijk inzake het totaal om te buigen bedrag, de verdeling van dat totaal over de departementen en de invulling met concrete ombuigingsmaatregelen. De ministerraad accordeert de eerste twee voorstellen. Ten aanzien van het derde voorstel wordt afgesproken dat dit een terugvalpositie zal innemen. Een en ander is reeds eerder ter sprake geweest. We kunnen er dus nu kort over zijn.

In vergelijking tot de periode van de meerjarencijfers beslist de ministerraad dus nu méér. Oók in vergelijking tot de streefcijferprocedure.

Hoe komt het dat de Minister van Financiën tegenwoordig in staat is om óók de invulling met concrete ombuigingsmaatregelen aan te geven? Omdat hij kan putten uit de zogenaamde heroverwegingsrapporten. Dit zijn rapporten van interdepartementale ambtelijke werkgroepen - heroverwegingswerkgroepen - die voor een aantal geselecteerde uitgaven hebben aangegeven hoe men daar tot een betere beheersing en tot bezuiniging kan komen. En er bestaat een heroverwegingsprocedure om die rapporten tot stand te brengen.

De heroverwegingsprocedure en de kaderbriefprocedure vullen elkaar aan. Ze horen bij elkaar. De heroverwegingsprocedure is een succesvolle poging om de ambtenaren ertoe te brengen ombuigingsmogelijkheden aan te reiken. De kaderbriefprocedure brengt de politici ertoe om uit die ombuigingsmogelijkheden een keuze te doen.

De heroverwegingsoperatie heeft voor het eerst plaats gehad in 1981 en is sindsdien ieder jaar herhaald. De organisatie die hiervoor in het leven geroepen is, ziet er als volgt uit. Aan de basis staan de eerder

genoemde ambtelijke heroverwegingswerkgroepen. Deze bestaan uit ambtenaren van het meest betrokken departement. Ook de voorzitter is van dit departement afkomstig. Voorts hebben in een werkgroep steeds een vertegenwoordiger zitting van de Minister-President en een vertegenwoordiger van de Minister van Financiën. De secretaris wordt geleverd door het Centraal Secretariaat Heroverweging dat bij het Ministerie van Financiën is ondergebracht. Financiën levert dus altijd de secretaris. Daardoor vindt reeds aan de basis een zekere ambtelijke coördinatie plaats.

Boven de werkgroepen staat een kleine ambtelijke commissie (onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal van de rijksbegroting). En daarboven de ministeriële commissie voor de heroverweging. Een commissie dus uit de ministerraad, bestaande uit de Minister-President, de vice-minister president en de Minister van Financiën.

Hoe worden de onderwerpen geselecteerd waarvoor men werkgroepen wil instellen?

Eerst maakt de Inspectie der Rijksfinanciën een inventarisatie van onderwerpen die voor heroverweging in aanmerking komen. Vervolgens doet het Centraal Secretariaat Heroverweging daaruit een keuze op basis van zoveel mogelijk niet-politieke criteria. Zo let men op de omvang van de uitgaaf, de groei en de mogelijke aanwezigheid van automatismen in het beleid. Voorts kijkt men tegenwoordig ook of privatisering en profijtbeginsel zijn toe te passen, zodat men in overeenstemming is met het regeerakkoord. En tenslotte kiest men de onderwerpen zo dat er een evenwichtige spreiding over de departementen is.

Deze keuze wordt via de ambtelijke commissie en de ministeriële commissie voor de heroverweging doorgespeeld naar de ministerraad en deze stelt de lijst van te heroverwegen taken definitief vast.

Vervolgens gaan de werkgroepen van start op basis van een algemene taakopdracht. Daarin staat onder andere dat er, naast een beoordeling van het beleidsterrein (op actualiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid, beheersbaarheid en samenhang), ook diverse beleidsalternatieven geleverd moeten worden met besparingskarakter. Deze beleidsalternatieven moeten met elkaar verschillen in mate van vergaandheid. Er moet in elk geval ook een zeer vergaande variant worden onderzocht, de "kreunvariant". Dat wil zeggen dat er bezuinigingsmogelijkheden worden aangegeven voor het geval het betreffende beleidsterrein zijn budget met 20% zou moeten ombuigen. Bij

die -20% ombuigingsvariant mogen de werkgroepen abstraheren van bestaande wetgeving, politieke afspraken, regeerakkoord en organisatiestructuren. Bedoeling is om op die manier ook te komen tot een fundamentele heroverweging. Dus niet alleen tot voorstellen die maar weinig van het bestaande beleid verschillen.

Wie in de werkgroep meent dat een bepaalde uitgaaf niet omlaag kan, moet dat bewijzen (omgekeerde bewijslast). Daarmee wil men bereiken dat ambtenaren inzake het naar voren brengen van besparingsmogelijkheden hun terughoudendheid laten varen. Andere elementen om dat te bevorderen zijn het ontbreken van een vetorecht en de openbaarheid van de heroverwegingsrapporten.

Het ontbreken van een vetorecht heeft tot gevolg dat ook het voorstel van een minderheid in de werkgroep in het heroverwegingsrapport wordt opgenomen. De openbaarheid van de rapporten garandeert dat ook deze minderheidsvoorstellen gepubliceerd worden. De ambtenaren hoeven dus niet bang te zijn dat politiek gedurfde voorstellen heimelijk worden afgevoerd.

Inhoudelijk gezien zullen de voorstellen kunnen leiden tot:

- grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van programma's
- toepassing profijtgedachte, privatisering, deregulering en decentralisatie
- lagere voorzieningenniveaus.

Als de voorstellen eenmaal op tafel liggen moet de politiek zijn oordeel erover uitspreken. Onder de zogenaamde politieke toetsing verstaat men dat het kabinet zijn oordeel geeft over de voorstellen uit de heroverwegingsrapporten.

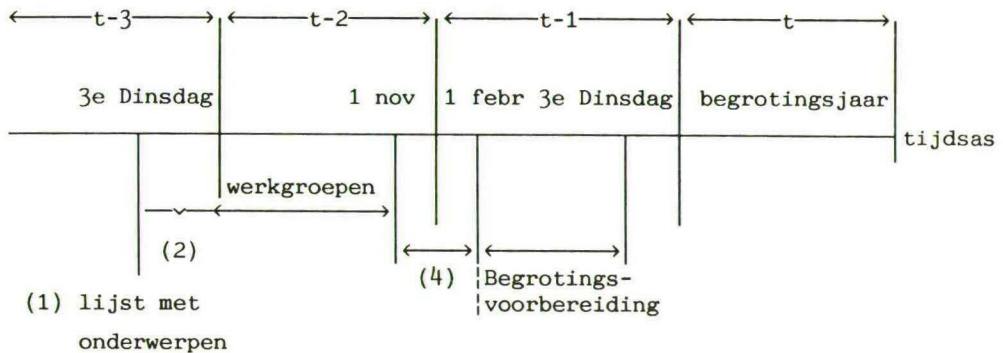
Bij de eerste twee heroverwegingsronden heeft het kabinet de rapporten openbaar gemaakt, zonder ze politiek te toetsen. Dat kwam door de kabinetscrisis die driemaal kort na elkaar zijn opgetreden (het eerste kwartaal Van Agt verdween op 11 september 1981, het tweede op 29 mei 1982 en het derde op....).

In april 1983 is in de ministerraad afgesproken dat ten behoeve van de politieke toetsing vanaf de derde ronde een onderscheid gemaakt zal worden tussen algemene beleidsaanbevelingen en bezuinigingsvarianten.

Over de algemene beleidsaanbevelingen bepaalt het kabinet zijn standpunt bij of na de publikatie van het rapport.

Over de bezuinigingsvarianten wordt het oordeel gegeven in het budgettaire proces, dat wil zeggen bij de begrotingsvoorbereiding.

Voorts is in 1983 in de ministerraad besloten om de heroverwegingsprocedure in de bouwen in het begrotingsproces. In onderstaand schema is deze koppeling in beeld gebracht.



Ter toelichting:

- (1) in de Miljoenennota wordt de lijst met onderwerpen gepubliceerd die in de komende heroverwegingsronde onderzocht zullen worden.
- (2) In deze periode kunnen van de zijde van de kamer aanvullende suggesties worden toegevoegd.
- (3) De werkgroepen gaan per 1 januari van start en moeten hun rapport uiterlijk 1 november opleveren. De beschikbare tijd is dus 10 maanden.
- (4) In deze periode van 4 maanden - die voorafgaat aan de voorbereidingsfase van de begroting voor het jaar t - is er voor het kabinet gelegenheid de gereedgekomen rapporten te bestuderen en een standpunt te bepalen. De omhuigingsvarianten die onvoldoende concreet en/of onvoldoende uitgewerkt blijken te zijn worden naar de werkgroep terug verwezen met de opdracht deze met spoed gereed te maken voor politieke besluitvorming. Voorts kan het kabinet zich bezig houden met de onderlinge afstemming van de beleidsvarianten. De omhuigingsrapporten die naar het oordeel van de Ministerraad in voldoende mate zijn gereed gekomen, worden ter kennisneming doorgezonden naar het Parlement.

Door de inbedding in het begrotingsproces is het niet nodig dat de kamer komt tot een aparte behandeling van de heroverwegingsrapporten. De verschillende besparingsvarianten kunnen aan de orde komen bij de begrotingsdebatten. De Commissie voor de Rijksuitgaven moet daarbij een coördinerende rol spelen.

De heroverwegingsprocedure is in de afgelopen jaren redelijk succesvol geweest. In de periode 1983-86 kon daardoor op de rijksbegroting in enge zin een bedrag worden omgebogen van fl 9,9 miljard. Weliswaar staan daar uitgavenverhogingen tegenover ten bedrage van fl 12,6 miljard (als gevolg van uitgavenoverschrijdingen en beleidsintensiveringen), maar dat doet op zichzelf niets af aan de prestatie die in de vorm van ombuigingsvoorstellen tot stand is gebracht.

De heroverwegingsrapporten houden een vorm van beleidsanalyse in. Als zodanig betekenen ze een voortzetting (in andere vorm) van de beleidsanalyse zoals die in de jaren zeventig plaatsvond onder auspiciën van de COBA (= Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse). Terwijl in de jaren zeventig echter nauwelijks concrete resultaten zijn geboekt, is dat in de jaren tachtig wel het geval geweest. Dit is mede het gevolg van de procedure, in het bijzonder van de instructie die aan de werkgroepen is meegegeven.

Bij de heroverwegingsprocedure was die instructie:

- een opdracht (van het kabinet) om
- binnen een bepaald tijdvak (meestal heel krap gesteld)
- ombuigingsvarianten te leveren (op vooraf aangewezen terreinen)
- tot vooraf aangegeven bedragen.

Deze instructie staat diametraal tegenover die welke in de COBA-jaren heeft gegolden. Er was toen geen opdracht om tot resultaten te komen, noch van het kabinet, noch van een bepaalde minister. Er was geen termijn gesteld. De analyses waren niet primair op bezuiniging gericht en de omvang van het ombuigingsresultaat werd dus ook niet vooraf in bedragen aangegeven.

Het succes van de heroverwegingsoperaties is op ten minste twee factoren terug te voeren. Ten eerste was het duidelijk dat het de politieke superieuren nu ernst was geworden, dat wil zeggen dat er nu een duidelijke

politieke wil tot ombuiging bestond. De vrijblijvendheid die de COBA-procedure zozeer kenmerkte, werd daarmee opgeheven. Ten tweede was de opdracht waarmee de ambtelijke werkgroepen aan de slag gingen praktisch uitvoerbaar en concreet.

Inmiddels is de tegenstand van de vakdepartementen in de loop der jaren sterker geworden. Ze zijn terughoudender geworden om uit eigen beweging goed onderbouwde besparingsvarianten op te leveren. Voor de toekomst moet daarom worden verwacht dat de heroverwegingsoperaties moeizamer zullen gaan verlopen.

De heroverwegingsoperatie wordt gerekend tot de zogenaamde grote operaties. In het voorgaande bleek reeds dat er met de andere grote operaties een nauwe band bestaat. Daarom zullen we in paragraaf 3 aan enkele daarvan enige aandacht besteden.

§ 3. Enkele van de grote operaties

Behalve de heroverwegingsoperatie worden tot de grote operaties gewoonlijk gerekend: privatisering, deregulering, decentralisatie, reorganisatie van de rijksdienst en personeelsreductie (de min twee-procents operatie).

Het is hier niet de bedoeling elk van deze operaties aan een uitvoerige beschouwing te onderwerpen. We zullen ons beperken tot slechts twee grote operaties: de privatisering en de deregulering. Voor de privatisering volstaan we met de verwijzing naar een artikel van Boorsma.¹⁾

Ten aanzien van de deregulering zullen we enkele hoofdzaken naar voren halen uit het rapport van de Commissie-Geelhoed.

Alvorens daartoe over te gaan, zullen we de diverse operaties heel globaal in een onderling verband plaatsen. We doen dat op twee manieren. Ten eerste door naar hun functie te kijken, ten tweede naar hun inhoud.

Richten we onze aandacht op de functie van elk van de operaties, dan springen er twee uit die eigenlijk wat apart staan. Dat zijn de heroverweging en de personeelsreductie. De heroverwegingsoperatie is niet meer (maar ook niet minder) dan een inmiddels zeer doeltreffend gebleken procedure die de ombuigingsmogelijkheden ter tafel moet brengen. Hij levert een

1) P.B. Boorsma "Privatisering", Openbare Uitgaven, oktober 1984.

goed gevulde grabbelton op waaruit de politiek naar hartelust kan putten. De personeelsreductie is zo op het eerste gezicht een wat ongericht projectiel, een blindganger. Hij vervult echter de functie van een wellicht noodzakelijk drukmiddel om de ketel onder spanning te houden.

De resterende vier operaties zullen we nader op hun inhoud bezien. Daartoe diene het volgende. Wie in de rijksdienst bezuinigen wil aanbrengen staan in beginsel drie mogelijkheden ter beschikking. Je kunt proberen een activiteit geheel of op onderdelen over te hevelen naar andere sectoren, bijvoorbeeld naar lagere overheden of naar de particuliere sector. Je kunt de activiteit ook zelf blijven doen, maar het geleverde produkt sterk vereenvoudigen. En tenslotte kun je het produkt laten zoals het is, maar proberen met minder middelen (geld, personeel) hetzelfde resultaat te bereiken. Dat kan soms door een betere werkwijze te ontwikkelen, soms door een andere organisatiestructuur.

De eerste weg - overheveling - correspondeert ruwweg met decentralisatie (naar lagere overheden), respectievelijk privatisering (naar de particuliere sector).

De tweede weg - produktvereenvoudiging - valt samen met deregulering, althans voor zover het gaat om regels die naar het publiek gericht zijn (externe regelgeving).

De derde weg - vereenvoudiging van de werkwijze - verwijst naar de reorganisatie rijksdienst en wederom naar deregulering. Nu echter niet naar de regels die publieksgericht zijn, maar naar binnen, dat wil zeggen naar het overheidsapparaat zelf (interne regelgeving).

Het tot zover geschetste beeld is sterk gestileerd. Zo is bijvoorbeeld decentralisatie vaak ook te zien als een vermindering van regelgeving naar de lagere overheden. Privatisering komt in diverse vormen voor en voor sommige analyses is het beter om met die verscheidenheid rekening te houden. En reorganisatie rijksdienst valt alleen maar samen met een vereenvoudigde werkwijze als je dat laatste heel ruim opvat, namelijk met inbegrip van de organisatiestructuur.

Tot slot de deregulering. Uit het eindbericht van de Commissie vereenvoudiging en vermindering overheidsregelingen, de zogenaamde Commissie-Geelhoed, blijkt dat we hier te maken hebben met een uiterst taai ongerief. De commissie heeft dat in onversneden taal naar voren gebracht, in

het bijzonder waar het wetgevingsproces - een belangrijk onderdeel van de parlementaire besluitvorming - werd beschreven (blz. 58 t/m 63 van het rapport).

De actoren in het wetgevingsproces zijn ambtenaren, ministerraad en parlement. Geen van deze heeft echter een wezenlijk belang bij vereenvoudiging van wetgeving.

De ambtenaren zouden streven naar "maximalisering van het beleidsinstrumentarium", aldus de commissie. Het resultaat is een veel te zware concept-regeling; men schiet met een kanon op een muis. De regeling vergt bovendien meestal het nodige aan interdepartementaal overleg en wordt daar gewoonlijk nog ingewikkelder van. De ministerraad streeft naar "maximalisering van wetgeving", dat wil zeggen om binnen de termijn van de kabinetsperiode zoveel mogelijk wetgeving tot stand te brengen. Voor een wet van enige importantie is echter 5-15 jaar aan voorbereidingstijd nodig, zo schat de commissie. De ministerraad zal dus hetgeen haar als wetsontwerp wordt voorgelegd zo snel mogelijk accorderen, anders komt er in deze kabinetsperiode helemaal niks meer van. De laatste hoop is dus gevestigd op het parlement. Geeft het parlement tegenwicht? Welnee. Bij het parlement gaat het om de politieke aanvaardheid. Men moet tot consensusvorming komen. Dat betekent amendering en daar wordt het wetsontwerp meestal niet eenvoudiger maar ingewikkelder door. De politieke aanvaardbaarheid strekt zich niet alleen uit tot andere fracties, maar ook tot de belangenorganisaties. Vandaar dat de parlementariërs aandringen op verfijningen, niet op vereenvoudiging.

Tot zover de Commissie-Geelhoed. Men zou er nog aan kunnen toevoegen dat ook de burgers vaak geen direct belang hebben bij deregulering. Dus zullen er ook niet zo gauw politici zijn die zich daarvoor inzetten. De zaak van de deregulering komt er nog slechter voor te staan als we kijken waar de politici zich wel voor inzetten. Vaak zijn ze er namelijk niet tevreden mee wetten te helpen maken waarbij de burgers gelijk zijn voor de wet. Men vindt vaak dat de burgers ook materieel in een gelijke positie moeten worden gebracht. Dit gelijkheidsstreven is een additionele oorzaak zowel van de ingewikkeldheid der wetten als van de toename der overheidsbemoeyenis.

§ 4. Positie van CAFEZ bij de begrotingsvoorbereiding

De positie van CAFEZ tegenover de beleidsafdelingen is vergelijkbaar met die van de Minister van Financiën tegenover de vakdepartementen. Het betekent dat CAFEZ tegenover de beleidsafdelingen de rol van financiële coördinator vervult. Aldus is zij de tegenspeler van de beleidsafdelingen. De laatste hebben daarom de neiging in haar een handlangers van de Minister van Financiën te zien. Anderzijds is CAFEZ hiërarchisch ondergeschikt aan de beherende vakminister. Zij zal dus tegenover de Minister van Financiën ook de belangen van het vakdepartement moeten behartigen, hetgeen haar plaatst in de rol van pleiter. CAFEZ vervult dus een dubbelrol: coördinator tegenover de beleidsafdelingen en pleiter tegenover de Minister van Financiën. Ze is, anders gezegd, tegenspeler van twee partijen. Tegelijkertijd moet ze echter trachten beide partijen te vriend te houden omdat ze voor het behoud van haar invloedspositie van beide partijen afhankelijk is.

CAFEZ is van de beleidsafdelingen afhankelijk om drie redenen. In de eerste plaats omdat ze voor haar informatievoorziening voor een groot deel op hen is aangewezen. In de tweede plaats omdat de beleidsafdelingen bereid moeten blijven de aanwijzingen van CAFEZ na te leven. In de derde plaats omdat de beleidsafdelingen rechtstreeks in contact treden met Financiën wanneer ze hun vertrouwen in CAFEZ als pleitbezorger kwijt raken. Het gevolg daarvan is echter dat CAFEZ dan buiten spel komt te staan en dus zijn invloedspositie verspeelt.

Om een soortgelijke reden als laatstgenoemde is CAFEZ ook afhankelijk van Financiën. Als Financiën namelijk de indruk heeft dat CAFEZ tegenover de beleidsafdelingen onvoldoende tegendruk ontwikkelt, zal Financiën zich rechtstreeks tot de beleidsafdelingen wenden. Ook dan komt CAFEZ buiten spel te staan.

Samenvattend kunnen we stellen dat CAFEZ ingeklemd zit tussen twee partijen: het eigen departement en Financiën. Ze is van beide partijen tegenspeler, maar ze kan dat tegenspel niet te ver voeren omdat ze ook van beide afhankelijk is. Kiest ze teveel de zijde van de beleidsafdelingen, dan verliest ze het vertrouwen van Financiën. Kiest ze teveel de zijde van Financiën, dan komt ze in conflict met de beleidsafdelingen. In beide gevallen verliest ze haar invloedspositie.

Deze analyse van de positie van CAFEZ geldt zowel voor de begrotingsvoorbereiding als voor de begrotingsuitvoering. Ze legt daarbij de hand op factoren die niet slechts zo nu en dan optreden maar die structureel werkzaam zijn. De positie van CAFEZ staat daarom onder voortdurende bedreiging. Daarbij komt dat de voortdurend aanwezige tegenstellingen de laatste jaren verscherpt zijn als gevolg van de stagnerende economische groei en het beleid dat aanstuurt op vermindering van het financieringstekort. Bij de uitvoering van de begroting moet daarom strikt de hand worden gehouden aan het compenseren van overschrijdingen. Bovendien moesten soms in de lopende begroting nog extra ombuigingen worden aangebracht. In beide gevallen staat CAFEZ voor de taak deze contractieve maatregelen door te leiden naar de beleidsafdelingen.

IN 1988 REEDS VERSCHENEN

- 297 Bert Bettonvil
Factor screening by sequential bifurcation
- 298 Robert P. Gilles
On perfect competition in an economy with a coalitional structure
- 299 Willem Selen, Ruud M. Heuts
Capacitated Lot-Size Production Planning in Process Industry
- 300 J. Kriens, J.Th. van Lieshout
Notes on the Markowitz portfolio selection method
- 301 Bert Bettonvil, Jack P.C. Kleijnen
Measurement scales and resolution IV designs: a note
- 302 Theo Nijman, Marno Verbeek
Estimation of time dependent parameters in linear models
using cross sections, panels or both
- 303 Raymond H.J.M. Gradus
A differential game between government and firms: a non-cooperative
approach
- 304 Leo W.G. Strijbosch, Ronald J.M.M. Does
Comparison of bias-reducing methods for estimating the parameter in
dilution series
- 305 Drs. W.J. Reijnders, Drs. W.F. Verstappen
Strategische bespiegelingen betreffende het Nederlandse kwaliteits-
concept
- 306 J.P.C. Kleijnen, J. Kriens, H. Timmermans and H. Van den Wildenberg
Regression sampling in statistical auditing
- 307 Isolde Woittiez, Arie Kapteyn
A Model of Job Choice, Labour Supply and Wages
- 308 Jack P.C. Kleijnen
Simulation and optimization in production planning: A case study
- 309 Robert P. Gilles and Pieter H.M. Ruys
Relational constraints in coalition formation
- 310 Drs. H. Leo Theuns
Determinanten van de vraag naar vakantiereizen: een verkenning van
materiële en immateriële factoren
- 311 Peter M. Kort
Dynamic Firm Behaviour within an Uncertain Environment
- 312 J.P.C. Blanc
A numerical approach to cyclic-service queueing models

- 313 Drs. N.J. de Beer, Drs. A.M. van Nunen, Drs. M.O. Nijkamp
Does Morkmon Matter?
- 314 Th. van de Klundert
Wage differentials and employment in a two-sector model with a dual labour market
- 315 Aart de Zeeuw, Fons Groot, Cees Withagen
On Credible Optimal Tax Rate Policies
- 316 Christian B. Mulder
Wage moderating effects of corporatism
Decentralized versus centralized wage setting in a union, firm, government context
- 317 Jörg Glombowski, Michael Krüger
A short-period Goodwin growth cycle
- 318 Theo Nijman, Marno Verbeek, Arthur van Soest
The optimal design of rotating panels in a simple analysis of variance model
- 319 Drs. S.V. Hannema, Drs. P.A.M. Versteijne
De toepassing en toekomst van public private partnership's bij de grote en middelgrote Nederlandse gemeenten
- 320 Th. van de Klundert
Wage Rigidity, Capital Accumulation and Unemployment in a Small Open Economy
- 321 M.H.C. Paardekooper
An upper and a lower bound for the distance of a manifold to a nearby point
- 322 Th. ten Raa, F. van der Ploeg
A statistical approach to the problem of negatives in input-output analysis
- 323 P. Kooreman
Household Labor Force Participation as a Cooperative Game; an Empirical Model
- 324 A.B.T.M. van Schaik
Persistent Unemployment and Long Run Growth
- 325 Dr. F.W.M. Boekema, Drs. L.A.G. Oerlemans
De lokale produktiestructuur doorgelicht.
Bedrijfstakverkenningen ten behoeve van regionaal-economisch onderzoek
- 326 J.P.C. Kleijnen, J. Kriens, M.C.H.M. Lafleur, J.H.F. Pardoel
Sampling for quality inspection and correction: AOQL performance criteria

- 327 Theo E. Nijman, Mark F.J. Steel
Exclusion restrictions in instrumental variables equations
- 328 B.B. van der Genugten
Estimation in linear regression under the presence of heteroskedasticity of a completely unknown form
- 329 Raymond H.J.M. Gradus
The employment policy of government: to create jobs or to let them create?
- 330 Hans Kremers, Dolf Talman
Solving the nonlinear complementarity problem with lower and upper bounds
- 331 Antoon van den Elzen
Interpretation and generalization of the Lemke-Howson algorithm
- 332 Jack P.C. Kleijnen
Analyzing simulation experiments with common random numbers, part II: Rao's approach
- 333 Jacek Osiewalski
Posterior and Predictive Densities for Nonlinear Regression. A Partly Linear Model Case
- 334 A.H. van den Elzen, A.J.J. Talman
A procedure for finding Nash equilibria in bi-matrix games
- 335 Arthur van Soest
Minimum wage rates and unemployment in The Netherlands
- 336 Arthur van Soest, Peter Kooreman, Arie Kapteyn
Coherent specification of demand systems with corner solutions and endogenous regimes
- 337 Dr. F.W.M. Boekema, Drs. L.A.G. Oerlemans
De lokale produktiestructuur doorgelicht II. Bedrijfstakverkenningen ten behoeve van regionaal-economisch onderzoek. De zeescheepsnieuwbouwindustrie
- 338 Gerard J. van den Berg
Search behaviour, transitions to nonparticipation and the duration of unemployment
- 339 W.J.H. Groenendaal and J.W.A. Vingerhoets
The new cocoa-agreement analysed
- 340 Drs. F.G. van den Heuvel, Drs. M.P.H. de Vor
Kwantificering van ombuigen en bezuinigen op collectieve uitgaven 1977-1990
- 341 Pieter J.F.G. Meulendijks
An exercise in welfare economics (III)

- 342 W.J. Selen and R.M. Heuts
A modified priority index for Günther's lot-sizing heuristic under capacitated single stage production
- 343 Linda J. Mittermaier, Willem J. Selen, Jeri B. Waggoner, Wallace R. Wood
Accounting estimates as cost inputs to logistics models
- 344 Remy L. de Jong, Rashid I. Al Layla, Willem J. Selen
Alternative water management scenarios for Saudi Arabia
- 345 W.J. Selen and R.M. Heuts
Capacitated Single Stage Production Planning with Storage Constraints and Sequence-Dependent Setup Times
- 346 Peter Kort
The Flexible Accelerator Mechanism in a Financial Adjustment Cost Model
- 347 W.J. Reijnders en W.F. Verstappen
De toenemende importantie van het verticale marketing systeem
- 348 P.C. van Batenburg en J. Kriens
E.O.Q.L. - A revised and improved version of A.O.Q.L.
- 349 Drs. W.P.C. van den Nieuwenhof
Multinationalisatie en coördinatie
De internationale strategie van Nederlandse ondernemingen nader beschouwd
- 350 K.A. Bubshait, W.J. Selen
Estimation of the relationship between project attributes and the implementation of engineering management tools
- 351 M.P. Tummers, I. Woittiez
A simultaneous wage and labour supply model with hours restrictions
- 352 Marco Versteijne
Measuring the effectiveness of advertising in a positioning context with multi dimensional scaling techniques
- 353 Dr. F. Boekema, Drs. L. Oerlemans
Innovatie en stedelijke economische ontwikkeling
- 354 J.M. Schumacher
Discrete events: perspectives from system theory
- 355 F.C. Bussemaker, W.H. Haemers, R. Mathon and H.A. Wilbrink
A (49,16,3,6) strongly regular graph does not exist
- 356 Drs. J.C. Caanen
Tien jaar inflatieneutrale belastingheffing door middel van vermogensaftrek en voorraadaftek: een kwantitatieve benadering

- 357 R.M. Heuts, M. Bronckers
A modified coordinated reorder procedure under aggregate investment
and service constraints using optimal policy surfaces
- 358 B.B. van der Genugten
Linear time-invariant filters of infinite order for non-stationary
processes
- 359 J.C. Engwerda
LQ-problem: the discrete-time time-varying case
- 360 Shan-Hwei Nienhuys-Cheng
Constraints in binary semantical networks
- 361 A.B.T.M. van Schaik
Interregional Propagation of Inflationary Shocks
- 362 F.C. Drost
How to define UMVU
- 363 Rommert J. Casimir
Infogame users manual
Rev 1.2 December 1988
- 364 M.H.C. Paardekooper
A quadratically convergent parallel Jacobi-process for diagonal
dominant matrices with nondistinct eigenvalues
- 365 Robert P. Gilles, Pieter H.M. Ruys
Characterization of Economic Agents in Arbitrary Communication
Structures
- 366 Harry H. Tigelaar
Informative sampling in a multivariate linear system disturbed by
moving average noise
- 367 Jörg Glombowski
Cyclical interactions of politics and economics in an abstract
capitalist economy

IN 1989 REEDS VERSCHENEN

- 368 Ed Nijssen, Will Reijnders
"Macht als strategisch en tactisch marketinginstrument binnen de distributieketen"
- 369 Raymond Gradus
Optimal dynamic taxation with respect to firms
- 370 Theo Nijman
The optimal choice of controls and pre-experimental observations
- 371 Robert P. Gilles, Pieter H.M. Ruys
Relational constraints in coalition formation
- 372 F.A. van der Duyn Schouten, S.G. Vanneste
Analysis and computation of (n,N) -strategies for maintenance of a two-component system
- 373 Drs. R. Hamers, Drs. P. Verstappen
Het company ranking model: a means for evaluating the competition
- 374 Rommert J. Casimir
Infogame Final Report
- 375 Christian B. Mulder
Efficient and inefficient institutional arrangements between governments and trade unions; an explanation of high unemployment, corporatism and union bashing
- 376 Marno Verbeek
On the estimation of a fixed effects model with selective non-response
- 377 J. Engwerda
Admissible target paths in economic models
- 378 Jack P.C. Kleijnen and Nabil Adams
Pseudorandom number generation on supercomputers
- 379 J.P.C. Blanc
The power-series algorithm applied to the shortest-queue model
- 380 Prof. Dr. Robert Bannink
Management's information needs and the definition of costs, with special regard to the cost of interest
- 381 Bert Bettonvil
Sequential bifurcation: the design of a factor screening method
- 382 Bert Bettonvil
Sequential bifurcation for observations with random errors

- 383 Harold Houba and Hans Kremers
Correction of the material balance equation in dynamic input-output models
- 384 T.M. Doup, A.H. van den Elzen, A.J.J. Talman
Homotopy interpretation of price adjustment processes
- 385 Drs. R.T. Frambach, Prof. Dr. W.H.J. de Freytas
Technologische ontwikkeling en marketing. Een oriënterende beschouwing
- 386 A.L.P.M. Hendrikx, R.M.J. Heuts, L.G. Hoving
Comparison of automatic monitoring systems in automatic forecasting
- 387 Drs. J.G.L.M. Willems
Enkele opmerkingen over het inversificerend gedrag van multinationale ondernemingen
- 388 Jack P.C. Kleijnen and Ben Annink
Pseudorandom number generators revisited
- 389 Dr. G.W.J. Hendrikse
Speltheorie en strategisch management
- 390 Dr. A.W.A. Boot en Dr. M.F.C.M. Wijn
Liquiditeit, insolventie en vermogensstructuur
- 391 Antoon van den Elzen, Gerard van der Laan
Price adjustment in a two-country model
- 392 Martin F.C.M. Wijn, Emanuel J. Bijnen
Prediction of failure in industry
An analysis of income statements
- 393 Dr. S.C.W. Eijffinger and Drs. A.P.D. Gruijters
On the short term objectives of daily intervention by the Deutsche Bundesbank and the Federal Reserve System in the U.S. Dollar - Deutsche Mark exchange market
- 394 Dr. S.C.W. Eijffinger and Drs. A.P.D. Gruijters
On the effectiveness of daily interventions by the Deutsche Bundesbank and the Federal Reserve System in the U.S. Dollar - Deutsche Mark exchange market
- 395 A.E.M. Meijer and J.W.A. Vingerhoets
Structural adjustment and diversification in mineral exporting developing countries
- 396 R. Gradus
About Tobin's marginal and average q
A Note
- 397 Jacob C. Engwerda
On the existence of a positive definite solution of the matrix equation $X + A^T X^{-1} A = I$

- 398 Paul C. van Batenburg and J. Kriens
Bayesian discovery sampling: a simple model of Bayesian inference in auditing
- 399 Hans Kremers and Dolf Talman
Solving the nonlinear complementarity problem
- 400 Raymond Gradus
Optimal dynamic taxation, savings and investment
- 401 W.H. Haemers
Regular two-graphs and extensions of partial geometries
- 402 Jack P.C. Kleijnen, Ben Annink
Supercomputers, Monte Carlo simulation and regression analysis
- 403 Ruud T. Frambach, Ed J. Nijssen, William H.J. Freytas
Technologie, Strategisch management en marketing
- 404 Theo Nijman
A natural approach to optimal forecasting in case of preliminary observations
- 405 Harry Barkema
An empirical test of Holmström's principal-agent model that tax and signally hypotheses explicitly into account

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01086025 3